



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

"LA NORMATIVIDAD JURIDICA PARA LA ELABORACION
DE LAS BASES DE LICITACION Y SU APLICACION
SIMPLIFICADA DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL"

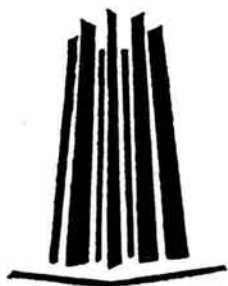
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CARMEN VERONICA GOMEZ NUÑEZ



ASESOR: MTRO. MAURICIO SANCHEZ ROJAS

SAN JUAN DE ARAGON ESTADO DE MEXICO

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Agradezco

¶ Dios,

Por haber puesto en mi camino a las personas más indicadas, las cuales me ayudaron con sus sabios consejos y críticas para poder llegar a la tan anhelada meta.

Especialmente a ustedes mi familia,

Por su amor incondicional, su paciencia, su apoyo, su motivación y sus detalles que han tenido para conmigo, para poder llegar a un logro más en esta vida. Los quiero mucho.

¶ mi asesor y amigo,

Quien con su ejemplo, sus consejos en el momento apropiado y sobre todo por la confianza que tuviste en mí, lo cual me ha servido para completar mis estudios que durante varios años se habían quedado inconclusos, esto fue una gran motivación para la realización del presente trabajo.

Agradezco

A mis profesores,

Por su esfuerzo, dedicación y compromiso, quienes en el ejercicio de esta profesión tan noble como lo es la enseñanza, nos preparan para una vida profesional.

A la Universidad,

Esta máxima casa de estudios a la cual me enorgullezco pertenecer, dentro de la cual alcancé la formación académica que de hoy en adelante me permitirá el ejercicio de una profesión y por haberme dado la satisfacción de conocer a excelentes personas y amigos,

Muchas gracias a todos los que directa e indirectamente participaron en este proyecto.

**LA NORMATIVIDAD JURÍDICA PARA LA ELABORACIÓN DE LAS BASES DE
LICITACIÓN Y SU APLICACIÓN SIMPLIFICADA DENTRO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Introducción	1
1. Generalidades.....	3
1.1. ¿Qué es la licitación pública?	3
1.2. Naturaleza jurídica de la licitación pública.....	4
1.3. Antecedentes constitucionales y legislativos del procedimiento licitatorio en México	7
1.4. Objetivos de la licitación pública.....	7
1.5. La importancia de una adecuada elaboración de las bases de la licitación pública.....	10
1.6. Etapas de la licitación pública	16
1.7. Importancia socioeconómica y jurídica actual de las contrataciones gubernamentales.	23
1.8. Planteamiento de la problemática actual.....	33
2. Normatividad en materia federal.....	38
2.1. Semblanza histórico-jurídica de las contrataciones gubernamentales, su normatividad y control.....	38
2.2. Complejidad en la identificación, interpretación y aplicación de la normatividad.	47
2.2.1. Naturaleza Jurídica de los contratos administrativos	49
2.2.2. Concepto de contrato administrativo	51
2.2.3. Elementos del contrato administrativo.....	52
2.3. Esquema de la normatividad federal.	54
2.3.1. Ordenamientos que deben considerarse en la elaboración de las bases de licitación.....	54
2.3.2. Clasificación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	55

3. Derecho comparado nacional e internacional.....	78
3.1. La normatividad de las contrataciones gubernamentales en la legislación estatal.	78
3.1.1. Gobierno del Distrito Federal.....	79
3.1.2. Estado de Sonora	83
3.1.3. Estado de Hidalgo	85
3.2. La normatividad de las contrataciones gubernamentales en el Derecho Internacional.	86
3.2.1. Argentina	86
3.2.2. España.....	94
3.2.3. Perú	105
4. Alternativas de solución	111
4.1. La capacitación.....	117
4.2. Hacia un Manual de Contrataciones Gubernamentales.....	122
4.3. Profesionalización de los agentes contratantes.	128
5. Conclusiones.....	134
Bibliografía.....	137
Legislación.....	140
Diccionarios	142

Introducción

En el presente trabajo de investigación, se pretende evidenciar la elevada importancia de que el Estado de cumplimiento al principio jurídico-social, consagrado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una adecuada planeación y ejecución de sus operaciones de contratación de bienes y servicios, que permita la ejecución simplificada de la normatividad que le resulta aplicable a la materia, siendo necesario la simplificación y unificación de la misma.

Considerando que los gobiernos adquieren y requieren grandes cantidades de bienes, obras y servicios, son generalmente los principales compradores en la mayoría de los países, se estima necesario analizar y simplificar el entendimiento de la legislación aplicable a la materia, de tal forma que los involucrados en los procedimientos de contratación, como lo son los particulares, los servidores públicos responsables de las operaciones y, aún, los órganos encargados de la fiscalización de dichas operaciones, tengan a su acceso y entendimiento un esquema simplificado que facilite su participación, sin menoscabo de su seguridad jurídica y, por supuesto, que permita y garantice a la ciudadanía que las mismas se realizan con la transparencia que a dichos actos debe revestir, por provenir de los recursos del erario público.

A tal efecto, se analiza brevemente el concepto relativo a licitación pública, su naturaleza jurídica, los antecedentes legislativos que le anteceden a dicho procedimiento de contratación, se analizan, aún cuando sea brevemente, los objetivos que se persiguen con el mismo, su importancia socioeconómica, se realiza una breve semblanza de las etapas que la componen, ello a fin de evidenciar la existencia de la problemática actual para la elaboración del documento denominado, bases de licitación, cuya elaboración constituye, en opinión de la postulante, el principal documento de la contratación.

Como parte importante de la problemática actual, en el presente estudio se pretende evidenciar que la amplia y extensa normatividad vigente, que resulta aplicable a la elaboración de las bases de la licitación pública, se encuentra dispersa en múltiples y diversos textos, respecto de los cuales se hace una breve y general revisión, por tanto, de carácter enunciativo, pues no se pretende, de manera alguna, entrar al profundo estudio de la legislación federal mexicana, la cual sirve como principal marco de referencia para el propio estudio, aún cuando también se aborda la relativa a tres entidades federativas, como lo son el Gobierno del Distrito Federal, el Estado de Sonora y el Estado de Hidalgo, amén de que se realiza una comparación con la legislación internacional, acudiendo para ello a las disposiciones que sobre la materia se encuentran dispuestas en las legislaciones de Argentina, España y Perú, ello a efecto de acreditar los diferentes esfuerzos que realizan en otras latitudes, distintas del ámbito federal mexicano, así como las diferentes formas y alcances de los mismos, para la planeación, transparencia, con mejores condiciones de las contrataciones.

Posterior al análisis de la problemática, se abordan, a manera de conclusión del presente trabajo de investigación, diversas alternativas de solución, como posibles elementos para lograr la adecuada planeación de los procedimientos de contratación, como lo es la simplificación y unificación de la normatividad de la materia, la elaboración de un modelo tipo de bases de licitación pública, por parte de la autoridad responsable de la materia, la integración de un solo ente público como responsable de la misma, la capacitación y profesionalización de los servidores públicos involucrados, finalmente, la elaboración de un Manual de Contrataciones Gubernamentales, que permita a los participantes conocer, en un solo documento, las disposiciones normativas existentes en la materia, a fin de facilitar y exigir, en su caso, el cumplimiento cabal de las mismas.

1. Generalidades.

1.1. ¿Qué es la licitación pública?

Gramaticalmente, según el Diccionario de la Lengua Española, la expresión licitar (del latín *licitari*) significa ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda; a su vez, el diccionario señalado expresa que subasta (del latín *sub hasta*) significa venta pública de bienes o alhajas que se hace al mejor postor, y regularmente por mandato y con intervención de un juez o autoridad, así como también, la adjudicación que en la misma forma se hace de un contrato, generalmente de servicio público, como la ejecución de una obra, el suministro de provisiones, etcétera, asimismo, uno de los significados de la locución público pública (del latín *publicus*), según el diccionario antes referido, se hace consistir en el notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos.¹

La licitación pública, como institución de derecho público, se constituye como un procedimiento, ya que se integra por una serie de actos, los cuales son regulados por el Derecho, tanto en su secuencia como en su desarrollo, y su finalidad lo es la determinación de la persona física o moral, con la cual el Estado habrá de celebrar un pedido o contrato de adquisiciones de bienes muebles, cuya selección se realiza conforme al principio de que la contratación se formalizará con quien ofrezca las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, que se resuelve a través de un fallo, el cual se constituye como el medio idóneo para celebrar, en los términos de la ley, el pedido o contrato respectivo.

¹ CFR, Ibarra Fernández, José Fernando. La Regulación de las adquisiciones de bienes muebles en la administración pública, Instituto Sonorense de Administración Pública A.C., México, 1991, p. 113

1.2. Naturaleza jurídica de la licitación pública

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público es una institución del derecho administrativo; sobre el particular, Alfonso Nava Negrete en su obra Derecho Administrativo, manifiesta que es necesario reconocer que el derecho administrativo tiene doble naturaleza: de ciencia y de norma. Como ciencia, el derecho administrativo es un conjunto de principios, de teorías, de conceptos fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas. Si consultamos cualquier texto de derecho administrativo, nacional o extranjero, se podrá verificar que en el mismo se analizan y estudian conceptos fundamentales como el de servicio público, el de acto administrativo, el de procedimiento administrativo, etcétera, así como teorías o doctrinas que buscan la esencia de lo jurídico administrativo. Como norma, el derecho administrativo es regulador; es un conjunto de normas o leyes que regulan a los dos sujetos: a la administración pública y a sus administrados.²

En lo que respecta a la naturaleza de la licitación, en la doctrina prevalece la postura de que es un procedimiento administrativo condicionante, pues a lo largo de aquélla se producen diversos actos, en distintas etapas, encaminados a un acto final, que consiste en la elección de un contratante por medio de un acto de adjudicación que conduce a la celebración de un contrato, condicionado a la celebración de dicho procedimiento.

² CFR, Nava Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo, Primera Edición, México, 1999, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <http://bibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>, p.14

En efecto, la licitación pública es la forma que utiliza el Estado para adjudicar sus contratos de adquisiciones de bienes muebles, que inicia con la emisión de una convocatoria, igualmente pública, que tiene por objeto lograr la participación de diversas personas, ya sean físicas o morales, en un acto público, con sujeción a los términos de la convocatoria, a efecto de que presenten sus propuestas de precios, calidades, tiempos de entrega, etc., a fin de que se les adjudique el contrato respectivo.

Los procedimientos jurídicos rectores de la licitación pública, según Manuel Lucero Espinosa, son considerados como las “pautas directrices que definen la esencia de su procedimiento, y justifican su existencia, puesto que permiten conocer el porqué y el para qué de la misma”³

Los principios en que coinciden la mayoría de los autores, como de mayor importancia son los de igualdad, concurrencia, publicidad y oposición.

Principio de Igualdad

Como uno de los principales principios rectores de las licitaciones se establece a la igualdad de oportunidades que deben otorgarse a todos los licitantes en la adjudicación del contrato, a efecto de que ello permita una legítima competencia entre todos, procurando evitar preferencias a favor de unos u otros, para así posibilitar la elección de quien hiciere la mejor oferta.

³ Lucero Espinosa, Manuel, citado por Meade Hervert, Christian, Licitación Pública y medios de defensa, Miguel Angel Porrúa, librero-editor, México, 2002 Pp. 17 y18

Principio de libre concurrencia o de no discriminación

El principio de libre concurrencia o de no discriminación se conceptúa como aquél mediante el cual se propicia el libre acceso a quienes se encuentren interesados en participar, sin que se establezcan prohibiciones artificiales o particulares de un grupo determinado, siempre y cuando se garanticen las condiciones generales que el Estado considere convenientes para la obtención, en las mejores condiciones, de sus bienes o servicios.

Principio de publicidad

Según interpretaciones doctrinales y judiciales, implica que los interesados o participantes, denominados licitantes en la legislación mexicana, deben acceder, en igualdad de circunstancias, a la información acerca de la licitación en cuestión, no sólo en lo que se relaciona con el llamado a la licitación o convocatoria, sino en lo relativo a todos los actos que integran el procedimiento licitatorio, incluyendo aquellos posteriores a la apertura de los sobres que contienen las propuestas de los oferentes.

Principio de oposición

Consiste en la posibilidad de impugnar cada uno de los actos integrantes del procedimiento de licitación que afecten los intereses legítimos del particular oferente, en la medida en que la pretensión de que su oferta resulte favorecida por la adjudicación, se vea afectada por actos que versan sobre cualquier oferta, incluyendo la suya.

1.3. Antecedentes constitucionales y legislativos del procedimiento licitatorio en México

La incorporación del procedimiento licitatorio en el ámbito constitucional, la encontramos por primera vez en el texto de la Constitución de 1917, particularmente en su artículo 134, reformado en el año de 1982, cuyo texto fue orientado a patentizar la lucha contra la corrupción, incorporando los principios de eficacia, eficiencia y honradez en la asignación de los recursos públicos.

El precepto constitucional, entonces referido al concepto de subasta, fue ampliado, extendiéndose el procedimiento de licitación pública a las adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios de cualquier naturaleza, incluyendo la enajenación de todo tipo de bienes, y ya no limitándose a las obras públicas.

1.4. Objetivos de la licitación pública

El propósito del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la legislación ordinaria que del emana, lo es el desarrollar y reglamentar la praxis que permita el logro de los principios de eficiencia, eficacia y honradez, rectores en el manejo o administración de los recursos económicos públicos, así como la de ampliar el principio de licitación pública, para asegurar al Estado las mejores condiciones.

De este modo, el citado mecanismo consigna un derecho subjetivo público, cuyo titular es el pueblo mexicano, y está basado en la obligación que tiene el Estado de manejar los fondos del erario –que finalmente son la sociedad- para la consecución del interés general.

No obstante lo anterior, existen autores que consideran que la reglamentación no siempre logra la obtención de los fines perseguidos, sino por el contrario, se entorpece el procedimiento, al respecto, Bercatiz, opina que a veces resulta contraproducente, pues otorga un barniz de legalidad a verdaderas inmoralidades y provoca también el alejamiento de quienes son reacios a los trámites lentos y engorrosos de la adjudicación, sin embargo, ello no ha sido óbice para aceptar que para el Estado, a la larga, constituye el procedimiento más barato y mejor, como lo prueba el hecho de que las mayores inmoralidades se han cometido y se cometen en ocasión de los contratos que se celebran sin cumplir con ella.

Sin embargo, existen autores que defienden la postura de la mayoría de los Estados, al respecto, Sayagués Laso ha expresado su opinión favorable al sistema de la licitación aduciendo que las ventajas de la licitación son indudables, pues asegura generalmente los precios más ventajosos, elimina los favoritismos y las colusiones dolorosas en la contratación administrativa y permite un control eficaz, aún cuando debe reconocerse que tiene sus inconvenientes, pues el procedimiento resulta a veces lento, y no siempre impide la aceptación de ofertas contrarias al interés público. Pero el saldo es tan favorable que no hay dudas sobre su conveniencia.

Marienhoff, citado por José Fernando Ibarra Fernández, en su obra "La Regulación de las adquisiciones de bienes muebles en la administración pública", a expresado que, después de efectuar una comparación entre las ventajas e inconvenientes de la licitación, llega a la conclusión de que el saldo le es eternamente favorable, lo cual justifica y explica que en la generalidad de los países se le emplee como uno de los sistemas de selección del contratante de la

administración pública y expresa entre los inconvenientes de la licitación “que el sistema es proclive a producir el alza, y no la baja, de las cotizaciones y la lentitud de los trámites requeridos por el curso de la licitación aleja a muchos posibles licitantes”.

En efecto, es de reconocer que en algunas ocasiones, lamentablemente no pocas, la lentitud y pesadez de los trámites licitatorios, derivados de una mala planeación por parte de los servidores públicos que representan al Estado, se inhibe la participación general, al respecto expresa Escola que unidas a los perjuicios que ocasiona un proceso inflacionario agudo, se aleja a muchísimos oferentes serios, que prefieren no intervenir antes de someterse a esperas burocráticas, muchas veces inexplicables y, en consecuencia, las licitaciones se celebran con muy pocos oferentes y aún a veces con uno solo, con lo cual la comparación de ofertas o es muy reducida o no existe. Por lo demás, y cuando los contratantes son de cierta importancia, ese número reducido de personas e integrado por lo común por los mismos que concurren siempre a las licitaciones, suele ponerse de acuerdo de antemano sobre los precios a cotizar, haciendo entre ellos la verdadera licitación, con lo cual las ofertas que se hacen están distorsionadas. En consecuencia, la licitación, cuando cumple esas condiciones, no produce ventajas económicas para la administración pública, sino todo lo contrario.

En este marco de reflexión, al preguntarse el mismo tratadista Escola, si es posible llegar a una solución y lograr que la licitación pública cumpla realmente sus objetivos, él mismo se responde “si bien es tarea dificultosa, la solución puede encontrarse por la vía de una modificación sustancial de la regulación

integral del proceso, que esté orientada a atenuar en forma muy importante el formalismo riguroso y la automaticidad irreflexiva que hoy lo caracterizan”⁴

Las disposiciones jurídicas contemplan una serie de mecanismos y supuestos que permiten hacer de la licitación un eficaz y eficiente instrumento de contratación del Estado, claro, las leyes no resuelven por sí mismas los problemas, pero el efecto prospectivo de la norma, coadyuva a la generación de conductas que, en el caso que nos ocupa, contribuirá a alcanzar los objetivos de la licitación, en tal sentido, es de considerar que las normas que regulan los procedimientos de contratación del Estado, considerados éstos como enunciados prescriptivos, no buscan describir o proporcionar información acerca del mundo, sino que su finalidad lo es el hacer que los participantes del proceso se comporten de cierta manera, y su cometido no lo es el predicar la verdad o la falsedad, sino que prescriben el deber ser de los participantes, mediante normas siempre imperativas, aún cuando en algunas ocasiones otorguen alguna potestad de elegir entre diversas opciones que se desprende de la propia norma, que tienen por objeto, siempre, el obtener las mejores condiciones para el Estado, como representante de la sociedad.⁵

1.5. La importancia de una adecuada elaboración de las bases de la licitación pública.

Gran parte del éxito del procedimiento licitatorio dependerá, en grado sumo, de la elaboración de las bases y especificaciones ya que, en síntesis, estas bases y especificaciones se vienen a constituir en el cauce o en la determinación

⁴ CFR, Ibarra Fernández, José Fernando, Ob. Cit. Pp. 119 a 121

⁵ CFR, Cáceres Nieto, Enrique, Lenguaje y derecho, primera reimpresión, México, 1991, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <http://bibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>, p.13.

particular de las condiciones en que se desarrollará el procedimiento de licitación.

José Canasi en su obra Derecho Administrativo (Buenos Aires, De Palma, 1974, Vol. II, p. 516), citado por José Pedro López Elías, en su obra Aspectos jurídicos de la licitación pública en México, refiere que las bases de licitación, son entendidas como “la ley del contrato”⁶ y producen efectos jurídicos propios.

En este tenor de ideas, a efecto de evitar desvaríos o búsqueda innecesaria de argumentos de autores renombrados, en los cuales se apoye el criterio de la Tesista, quien pretende evidenciar a través de la presente investigación, que las bases de los procedimientos licitatorios, son un elemento vital para que el Estado cumpla con su responsabilidad de adquirir sus bienes y servicios, en las mejores condiciones, es de considerar el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ya de manera excelsa se ha pronunciado al respecto, de la siguiente manera:

Tesis de la Octava Época de los Tribunales de Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, Tesis I. III. A. 572 A, Pág. 318, que dispone lo siguiente:

LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO. De acuerdo a lo que establece el artículo 134 constitucional, la celebración de los

⁶ Canasi José, citado por López Elías, José Pedro, Aspectos jurídicos de la licitación pública en México, primera edición, México 1999, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <http://bibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>, p. 113.

contratos de obra pública, está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual, servirá para seleccionar a su contraparte. A dicho procedimiento se le denomina "licitación", pues a través de él, la administración pública (federal, estatal o municipal), elige a la persona física o moral, que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, para celebrar un contrato determinado y, para ello hace un llamado a los particulares de manera impersonal o personal, para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación. En base a dicho precepto constitucional, en México las licitaciones son de tipo público. Según la doctrina, la licitación pública constituye un procedimiento mediante el cual la administración pública selecciona a una persona física o moral, para que realice la construcción, conservación, mantenimiento, reparación o demolición de un bien inmueble o mueble en beneficio del interés general y, que consiste en una invitación dirigida a todos los interesados para que sujetándose a las bases establecidas presenten sus ofertas y de ellas seleccionar a la más conveniente. Los principios que rigen a dicha licitación y las etapas que integran su procedimiento, de acuerdo a la doctrina son los siguientes. Los principios a saber son cuatro: a) concurrencia, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes; b) igualdad, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de los otros; c) publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta

sus etapas conclusivas; y, d) oposición o contradicción, que radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas. Las etapas que integran su procedimiento se dividen en siete: 1. La existencia de una partida presupuestaria por parte de la administración pública; 2. La elaboración de las bases o pliego de condiciones, en donde se detalle la contraprestación requerida. Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento licitatorio en sí, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios. Además, las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que el órgano licitante no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas. Asimismo, las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, con el contrato mismo, por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de la licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus

contratistas, y por ello sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio pacta sunt servanda. En síntesis las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tienen amplia facultad para imponerlas. 3. La publicación de la convocatoria. Esta fase es de tal importancia, ya que a través de ella se hace la invitación a las personas físicas o morales que puedan estar interesadas en realizar la obra a licitar y debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico privado de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se llevará a cabo la obra pública. 4. Presentación de ofertas. En esta fase los interesados que satisfagan los términos de la convocatoria respectiva tendrán derecho a presentar sus proposiciones y, para ello deberán tener cuidado en su preparación, ya que de la redacción, confección y presentación de la oferta, depende que sea aceptada. Las ofertas deben reunir tres requisitos a saber: a) subjetivos, que se refieren a la capacidad jurídica para contratar de la persona que presenta la oferta; b) objetivos, que se refieren al contenido de la oferta, de acuerdo a lo que establecen las bases; y, c) formales, que se refieren a la confección de la oferta, misma que debe ser en forma escrita, firmada, clara e incondicionada, secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria. 5. Apertura de ofertas. En ella, como su nombre lo indica, se procederá a la apertura de los sobres que contienen las ofertas de los participantes y se darán a conocer las propuestas que se desechen por no cubrir con la documentación o requisitos exigidos en las bases de licitación, levantando al efecto un acta

circunstanciada de lo que suceda en esta fase de la licitación, en la que se dará a conocer la fecha en que se conocerá el fallo respectivo. 6. Adjudicación, es el acto por el cual el órgano estatal licitante, determina cuál de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la administración pública. Previa a la adjudicación, el órgano convocante, deberá realizar un dictamen técnico en donde deberá considerar los requisitos cuantitativos y cualitativos de los oferentes, a fin de determinar cuál de ellos reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante; y, 7. Perfeccionamiento del contrato, que es la última fase del procedimiento de licitación, en donde una vez que se conozca el nombre de la persona ganadora, el órgano licitante como el adjudicatario procederán a formalizar o perfeccionar el contrato respectivo. Luego, de acuerdo a las anteriores etapas del procedimiento de licitación, la fase más importante de éste, es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, ya que como se indicó en párrafos anteriores, son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración pública y de sus contratantes, y por ello sus reglas o cláusulas deben cumplirse estrictamente, de manera que su violación o modificación después de la presentación de las ofertas, implicaría una violación al contrato que se llegue a firmar, por lo que el organismo o dependencia licitante, al examinar y evaluar todo el procedimiento de la licitación pública, deberá revisar como una obligación primaria e ineludible los requisitos de forma, que son esencia y sustancia del contrato que se llegue a concretar, es decir, deberá verificar si los oferentes cubrieron con cada uno de los requisitos que se fijaron en las bases y si dicho procedimiento fue seguido en todas sus etapas sin infracción alguna al mismo, pues

sólo de esa manera se puede lograr que el contrato respectivo no esté viciado de origen, ya que de existir irregularidades en el procedimiento o incumplimiento de las bases de la licitación por otra parte de alguno de los oferentes, sin que el órgano convocante las tome en cuenta, no obstante su evidencia o trascendencia, y adjudique el contrato al oferente infractor, tanto el licitante como el oferente ganador infringirían el principio, no sólo ya de derecho administrativo derivado de la naturaleza de los contratos administrativos, consistentes en el pacta sunt servanda, sino también por acatamiento a la ley administrativa (Ley de Obras Públicas y su Reglamento), viciando de esa forma el contrato respectivo; por tanto, el organismo convocante al adjudicar un contrato de obra pública, siempre debe verificar en principio los requisitos de forma para que después analice las propuestas en cuanto a su contenido o fondo, todo ello conforme a las reglas que se hayan fijado en las bases o pliego de condiciones de la licitación.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.**

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

1.6. Etapas de la licitación pública

La licitación pública al ser un procedimiento administrativo, se compone de varios actos ligados entre sí, encaminados a la consecución de un fin, que es la

realización de un contrato administrativo. Dichos actos quedan integrados en distintas etapas que definen al procedimiento de la licitación pública.

Es de considerarse que la principal etapa que configura el procedimiento licitatorio lo es la adecuada planeación a través de la preparación de los aspectos presupuestales y técnicos, previos a la elaboración de las bases de licitación, de las cuales se derivará el procedimiento en contratación propiamente dicho, que conllevará, a la publicación de la convocatoria, la presentación y apertura de ofertas, la adjudicación y, finalmente, a la formalización del contrato y la obtención de los bienes y servicios, en las mejores condiciones para el Estado.

Planeación

La administración moderna, ya sea pública o privada, otorga a nivel mundial un lugar preponderante a las materias de planeación, programación y presupuestación.

En tal sentido, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público dedica un título específico al tema, en el cual se establece la obligatoriedad del Estado de considerar en su planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación o de las entidades respectivas (artículo 18).

En tal sentido, las dependencias y entidades no pueden planear, presupuestar y ejercer sus recursos económicos a libre albedrío, sino que deben sujetar sus

planes, programas y acciones a los objetivos y metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo, al cual deben sujetar sus planes, programas y presupuestos.

En la realización de cualquier contratación por parte del Estado, deben preverse los objetivos y metas planteados con anterioridad para la satisfacción de sus necesidades. En México, el ordenamiento que sirve de marco a esta actividad es la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, la cual en su artículo 3º, define a la planeación nacional del desarrollo como la orden racional y sistemática de las acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Así, mediante la planeación se fijarán los objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Un importante principio de la planeación determina que “Hay que planear más, para trabajar menos”, existiendo una gran verdad en tal aseveración; así, es fácil concluir que aquellos que no han dedicado tiempo y esfuerzo a una adecuada planeación, tienen mayores riesgos de error y, por lo tanto, trabajarán más en la búsqueda de correcciones, consecuencia que va en contra del principio determinado por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Programación

Cada año, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que en teoría debe tener correspondencia con el plan, tiene que quedar integrado por los diversos programas que sirvan de base al propio proyecto, y que para nuestro interés son los relativos a la contratación, vía licitación pública, los cuales deben señalar los objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación respectiva.

Presupuestación

De conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, por ésta entendemos a las erogaciones por gasto corriente, inversión física y financiera, así como pago de pasivos de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial, cuya formulación corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien finalmente será la responsable de otorgar la autorización de presupuesto de inversión y gasto corriente conforme con los cuales han de elaborarse los programas de ejecución.

Preparación de las bases

“La preparación de las bases de licitación, también conocidas como pliego de condiciones, entraña la realización de un conjunto de fases previas a la emisión de las propias bases, que son las de planeación, programación y

presupuestación, las cuales abordaremos de manera breve, toda vez que no forman parte del procedimiento licitatorio”.⁷

Bases de licitación o pliego de condiciones y convocatoria

“La elaboración de las bases de licitación o pliego de condiciones implica que a la administración pública le corresponde determinar cuál es, de manera detallada, el objeto de contratación, precisar las reglas del procedimiento licitatorio y las cláusulas que regirán el contrato a celebrar, así como las obligaciones y responsabilidades de los futuros contratantes; de ahí que se diga que las bases constituyen la fuente fundamental rectora del procedimiento licitatorio y del contrato”.

Respecto de la elevada importancia de las bases de licitación, como se expuso anteriormente, la jurisprudencia mexicana ha señalado que las bases constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinada tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento licitatorio en sí, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios⁸.

⁷ Meade Hervert, Christian , Licitación Pública y medios de defensa, Miguel Angel Porrúa, librero-editor, México, 2002 Pp. 32 a 34

⁸ Idem, p. 35

Por lo anterior, resulta indispensable tener presente, para la elaboración de las bases, que la administración, al gozar de un alto grado de discrecionalidad, o maniobrabilidad, debe tener especial cuidado al redactarlas, de modo tal que se garantice una mayor concurrencia de ofertas e igualdad entre oferentes, pues de su adecuada confección depende el éxito del procedimiento y el consecuente logro de las mejores condiciones para el Estado, propugnado por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin menoscabo de los intereses de los licitantes, quienes, en todo caso, tienen un legítimo derecho a obtener una ganancia lícita.

Vicios en las bases de licitación

En la formulación de las bases de licitación debe evitarse el considerar los nocivos vicios que afectan al procedimiento y limitan al Estado o a los licitantes, para obtener, ambos, las mejores condiciones.

Los vicios previos al procedimiento pueden presentarse en diversos supuestos: en caso de que se omita la realización del procedimiento licitatorio, si no hay excepción que lo justifique, si la dependencia o entidad dispone de los estudios, proyectos, elementos, instalaciones y personal necesario para llevar a cabo los trabajos, y aun así licite; cuando se opte por la realización de una licitación nacional o internacional y no se esté en los supuestos para ello, así como por el no empleo de recursos humanos, bienes y servicios nacionales y propios de la región, en ausencia de autorización presupuestaria para contratar, por parte de

la Secretaría de Hacienda, salvo que se presenten circunstancias de excepción, y en caso de que se den, faltare la aprobación respectiva de la dependencia.⁹

La convocatoria, al contener datos principales del contrato a celebrar, es vulnerable de diversos vicios, como los de competencia, voluntad, objeto y forma; así también encontramos vicios en la publicidad de la convocatoria, o de su modificación, los cuales surgen cuando se conoce de un plazo inferior al estipulado por la ley para la presentación de proposición; el texto dado a conocer sea incompleto, confuso, deficiente o impreciso, es decir, que no se apegue a los contenidos mínimos establecidos en la ley para la publicación de convocatorias.

La ilegalidad de las cláusulas se presentan cuando en las bases de licitación se consignan requisitos o condiciones que se oponen a sobrepasan a las disposiciones legales que regulan su elaboración, o se omite contener la información señalada por la propia normatividad, o bien, principios imperantes de procedimiento licitatorio, como pueden ser la inclusión de cláusulas conculcatorias de los derechos e igualdad entre los oferentes, o dirigirlas a una determinada persona o grupo, y aquellas que la eximen de cumplimientos de ciertos requisitos, otorgando determinados derechos o, contrariamente, imponen el cumplimiento de condiciones insolventes, o de la igualdad y concurrencia, cuando indican una marca en particular o señalan las particularidades específicas de uno de los productos necesarios.

⁹ Idem, p. 59

1.7. Importancia socioeconómica y jurídica actual de las contrataciones gubernamentales.

El Estado social de derecho, dadas sus actuales funciones, tiene por objeto armonizar los intereses, en ocasiones contrapuestos, de los diversos grupos que integran la sociedad contemporánea. Para cumplir con dichas funciones requiere, sin duda alguna, un instrumento técnico: la administración pública, que posee, por consecuencia, una estructura.

Actualmente podríamos afirmar que existe consenso respecto de la importancia, dentro de la estructura del Estado de derecho, tiene la función jurisdiccional, y particularmente la jurisdicción administrativa. Dado el incremento de las funciones del Estado y el crecimiento en el volumen de la administración pública, resulta de gran importancia la creación y el adecuado funcionamiento de los instrumentos procedimentales y procesales para controlar a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo¹⁰.

Los gobiernos son los compradores más importantes de bienes y servicios, estimándose que el monto de las licitaciones en todo el mundo equivale al 82.3% del total del comercio mundial de bienes y servicios.

De conformidad con el artículo 3 del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2003, el gobierno federal mexicano presupuestó, para el ejercicio fiscal del 2003, un gasto neto total \$1,524,845,700,000.00, con un déficit público presupuestario de \$32,867,500,000.00, es decir, programó erogar un porcentaje

¹⁰ CFR, Vázquez Alfaro, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, primera edición, México, 1991, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <http://bibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>, p. 7

del 2.15 superior a la cantidad que se planeó obtener como ingresos durante el mismo ejercicio; por lo tanto, utilizando dicho ejercicio fiscal como ejemplo de la presente investigación, se acredita la necesidad de analizar y simplificar el entendimiento de la legislación en materia de contrataciones de bienes y servicios del sector público.

Si el monto total de los recursos que destina el Gobierno Federal para sus adquisiciones de bienes muebles, se suma al monto del gasto que las entidades federativas asignan para ese mismo efecto, resulta incuestionable que éstas, conjuntamente con las obras públicas que se ejecutan, son un elemento decisivo en la economía mexicana, pues, como es fácilmente comprensible, en distintos lugares del territorio nacional nacen y se desarrollan un sinnúmero de empresas cuya producción está destinada, básicamente, a satisfacer los requerimientos de bienes muebles del sector público. Es así que la intervención económica del Estado ha dejado de ser circunstancial y se ha convertido en un factor fundamental en el proceso de desarrollo del país, en el cual, los recursos económicos públicos que se destinan para la adquisición de bienes muebles, adquieren una vital importancia, de lo cual resulta factible concluir que el Estado debe allegarse los bienes que resulten necesarios para su funcionamiento, y que, de contar con los mismos, cuando y donde sean requeridos y en la cantidad y calidad deseada, dependerá el éxito de su gestión administrativa, y, por ende, el eficaz cumplimiento de los fines de la organización estatal.¹¹

Es así que las adquisiciones de bienes muebles resultan de vital importancia para el normal desarrollo de las actividades que lleven a cabo los órganos que conforman la administración pública, pues, al constituirse en un factor

¹¹ CFR, Ibarra Fernández, José Fernando. Ob. Cit. p. 30

fundamental para llevar a cabo las operaciones y actos que tienen éstos asignados, tan riesgosa resulta la escasez de dichos bienes como su abundancia.

La elevada significación e importancia de los procedimientos licitatorios que se realizan en México, se destaca en los siguientes cuadros, proporcionados por el Sistema de Compras Electrónicas Gubernamentales (CompraNet), dependiente de la Secretaría de la Función Pública, dependencia de la Administración Pública Federal, rectora de las contrataciones gubernamentales en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

LICITACIONES PÚBLICAS POR TIPO DE CONTRATACIÓN		
TIPO DE CONTRATACIÓN	2001	2002
Adquisiciones		
Bienes	14,158	12,977
Arrendamientos	229	253
Servicios	5,700	5,314
Subtotal	20,087	18,544
Obra Pública		
Obra Pública	11,118	11,052
Servicios de Obra	870	999
Subtotal	11,988	12,051
TOTAL	32,075	30,595

LICITACIONES PUBLICAS NACIONALES E INTERNACIONALES		
Carácter de la licitación	2001	2002
Nacionales	28,444	26,906
Internacionales	3,631	3,689
Total	32,075	30,595

A efecto de realizar las contrataciones gubernamentales, CompraNet asigna una o más unidades compradoras a cada dependencia o entidad de la Administración

Pública Federal y Estatal, a efecto de que estas últimas puedan ejercer los recursos federales o, en su caso, puedan ejercer sus propios recursos estatales, mediante el sistema electrónico, de cuyo total de unidades se destaca la alta importancia de los procedimientos licitatorios que se desarrollan por el Estado Mexicano.

UNIDADES COMPRADORAS REGISTRADAS HASTA MARZO DE 2003	
Federales	3,764
Estatales	1,120
Total	4,884

Las licitaciones pueden realizarse mediante dos formas, ya sea mediante la forma tradicional, en la cual los licitantes presentan sus propuestas en forma escrita en la fecha hora y lugar establecido en la convocatoria y bases de licitación para que tenga efecto el acto de presentación y apertura de proposiciones de los sobres cerrados, o mediante la vía electrónica, a través de Internet, o bien, puede realizarse en forma mixta.

A efecto de que los licitantes puedan presentar sus proposiciones a través de la vía electrónica, deben acreditarse previamente ante el Sistema CompraNet, quien garantiza la confidencialidad y seguridad de las propuestas, las cuales se abren los sobres electrónicos, previamente protegidos con claves de seguridad por parte de los licitantes, en la fecha hora y lugar establecido en la convocatoria y bases de licitación para que tenga efecto el acto de presentación y apertura de proposiciones, acto al cual pueden acceder mediante Internet en tiempo real.

Las licitaciones electrónicas, son objeto de una gran promoción por parte del Estado Mexicano, pues permiten grandes economías a todas las partes involucradas y van teniendo aceptación paulatina entre los licitantes, obteniéndose los siguientes logros:

LICITACIONES ELECTRÓNICAS CELEBRADAS POR LAS UNIDADES HABILITADAS			
Año	Tradicionales	Electrónicas	Total
2001	11,982	610	12,592
2002	8,707	3,811	12,518
Total	20,689	4,421	25,110

PROVEEDORES Y CONTRATISTAS ACREDITADOS PARA LICITACIONES ELECTRÓNICAS	
Año	
2001	925
2002	1,168
Total	2,093

Pocas actividades económicas ofrecen tan grandes posibilidades para que ocurran prácticas de corrupción, como los procesos de compras del sector público, llegándose a estimar que la corrupción puede afectar hasta en un 30 por ciento a los costos totales de las compras gubernamentales, aseveración que no pretende infamar al sector público y, menos aún a los servidores públicos, entre cuya mayoría se encuentra un importante y valioso capital humano de la nación que, lamentablemente, ve perjudicada su imagen por causa de unos cuantos individuos corruptos —servidores públicos y proveedores—, que medran en forma multimillonaria con los recursos públicos, a pesar de los grandes esfuerzos e incontables estrategias intentadas a través de la historia por honestos servidores públicos, situación que no es privativa del Estado Mexicano, sino que afecta a toda la comunidad mundial, pues en la economía mundial son los Estados los principales compradores, por los cuantiosos recursos económicos de que disponen en nombre de las naciones que representan.

Sobre el particular, considerando el pensamiento de Enrique Tierno Galván, quien considera que “los bolsillos de los gobernantes deben ser de cristal”¹², deseo generalizado de la sociedad, el panorama adquiere un grado mayor de complicación, toda vez que, aunado a la posibilidad de las prácticas de corrupción, basadas en la ambición de los involucrados, también existen otros riesgos importantes, como lo es el mal diseño económico de las leyes que regulan las contrataciones gubernamentales, puede tener consecuencias dañinas sobre la eficiencia del quehacer público y la transparencia de los procesos de compra de bienes y servicios e imponer costos económicos elevados al provocar decisiones incorrectas en la selección de los ganadores en licitaciones, que signifiquen un mayor precio de los bienes y servicios y/o una menor calidad que la deseable, por lo tanto, es necesario analizar y simplificar el entendimiento de la legislación en materia de adquisiciones y obra pública.

Ante la posibilidad de que los procesos de adquisiciones y licitaciones de bienes y servicios por parte del sector público enfrenten actos de corrupción, diversos gobiernos han desarrollado mecanismos para combatirlos ya sea mediante mecanismos estrictos de control y monitoreo sobre algunos o todos los aspectos relacionados con las adquisiciones, el establecimiento de sanciones elevadas para quienes violen las regulaciones existentes o la obligación de proveer información acerca de precios y procedimientos. Sin embargo, no todos estos mecanismos son igualmente eficaces para combatir la corrupción, toda vez que en los procesos influyen múltiples aspectos, como lo son el tipo de bien o servicio, la oportunidad de la demanda, la disponibilidad de la oferta, la estructura organizacional de la dependencia o entidad que requiere adquirirlos, entre otros.

¹² www.proverbia.net, 31 de septiembre de 2003, 17:00 hrs.

El problema es complejo por su difícil equilibrio pues si las reglas y controles no son claros o los mecanismos de control son complicados y consumen demasiado tiempo, pueden inhibir la acción de contratación, por el temor de los funcionarios de incumplir alguna norma y el consecuente temor a ser sancionados o no contar con la suficiente capacidad o recursos para cumplir con todos los requisitos. Por otra parte, si las normas o su aplicación facilitan la discrecionalidad excesiva, puede perderse la capacidad para evitar los actos de corrupción.

Como ya se ha mencionado, en los procesos de licitación pública se presentan dos fenómenos económicos que interactúan, como en pocas otras actividades. Por un lado existen incentivos para que ocurran actos de corrupción, tanto de empresarios interesados en ganar los contratos respectivos como de algunos servidores públicos que perciben en estos procesos la oportunidad de aumentar su ingreso.

La corrupción es posible solamente como resultado de las rentas monopólicas presentes en una actividad. Estas rentas, son precisamente esos excesos de precios sobre los costos económicos. Por lo tanto, un buen diseño de las licitaciones, que aumente la eficiencia del proceso, reducirá o eliminará las rentas monopólicas potenciales. En resumen, la eficiencia alcanzada a través de procesos de licitación competitivos reduce la corrupción.

En términos de gobernabilidad, la corrupción es una amenaza a las instituciones democráticas, que beneficia los intereses privados mediante el uso de recursos y poder públicos, minando la confianza de los ciudadanos en las actividades del estado.

El incremento en los sistemas de transparencia, el fortalecimiento de los instrumentos de control, coerción y sanción, así como los procedimientos de rendición de cuentas, forma la parte medular de un buen programa anticorrupción.

Tradicionalmente el incremento de los sistemas de regulación y de los instrumentos de sanción han sido las primeras respuestas a la falta de ética de algunos miembros del sector público y privado.

Dentro de los programas de anticorrupción se han instrumentado diversas acciones para fortalecer la ética de los dos sectores involucrados y desalentar las prácticas corruptas:

- A. El compromiso de los líderes políticos;
- B. Una mayor participación y escrutinio de la sociedad en el desempeño público.
- C. Establecimiento de obligaciones particulares a los servidores públicos, tales como:
 - Declaración de responsabilidades, obligaciones y valores del servidor público.
 - Declaración patrimonial y de intereses financieros.
 - Reglas y procedimientos en conflictos de interés, incluyendo el recibir regalos, la participación en actividades financieras y políticas.
 - Reglas y procedimientos para las buenas prácticas públicas.
- D. Regulaciones anticorrupción, ya sea mediante códigos de principios éticos o el establecimiento de prohibiciones y restricciones a diversas acciones, tales como:

- Soborno en cualquiera de sus formas y definiciones.
 - Mala administración, abuso de poder, abuso de autoridad, abuso de recursos públicos, abuso de recursos materiales públicos.
 - El uso no permitido de información pública confidencial.
 - Tráfico de influencias, gestión pública a cambio de premios o incentivos económicos.
 - Fraude o manipulación electoral.
 - Restricciones al empleo de los servidores públicos durante y posteriormente a su gestión.
 - Las falsas declaraciones dadas a servidores públicos.
 - El enriquecimiento ilegítimo.
 - La interferencia u obstaculización de las buenas prácticas en la administración pública.
- E. Vigilancia del poder legislativo.- La Auditoría Superior de la Federación, órgano dependiente del Poder Legislativo en México, al tener facultades para auditar en forma independiente y autónoma al Poder Ejecutivo, cumple una función de control de vital importancia para el Estado.
- F. Sistemas de investigación o cuerpos anticorrupción, como lo son la Secretaría de la Función Pública, sus órganos internos de control y la Procuraduría General de la República, por parte del Ejecutivo Federal.
- G. Autoridades supremas de auditoría financiera. En algunos países operan con autonomía del gobierno, lo que garantiza su independencia y poder de gestión en actividades de inspección, regulación y reporte de cada aspecto de la administración financiera de los bienes públicos.
- H. Control, administración y manejo de recursos humanos. Algunos países cuentan con estándares bien definidos y homologados a nivel interinstitucional en los procesos de reclutamiento y selección de personal.

Estas medidas reflejan la preocupación que existe ante la vulnerabilidad de los servidores públicos a los conflictos de interés y la calidad en los procesos de administración de recursos públicos.

Dentro de los procesos de control de recursos humanos se pueden considerar las siguientes acciones:

- Sanciones claras para prevenir y castigar la mala administración pública.
- Criterios de selección y reclutamientos de personal estandarizados y bien definidos.
- Procesos de monitoreo y castigo de conflictos de interés (incluyendo declaración de intereses y restricciones al empleo).
- Procesos para el refuerzo de la responsabilidad de los administradores encargados.
- Regulación de los procesos de transferencia de servidores públicos a posiciones susceptibles de corrupción.

Un aspecto fundamental, no reconocido generalmente, lo es el nivel de remuneración de los servidores públicos. Este aspecto juega un papel fundamental en la prevención de la corrupción, pues es de considerar que un adecuado sistema que otorgue seguridad jurídica, estabilidad y desarrollo en el empleo, eliminaría la nociva rotación, en muchas ocasiones artificiosa que inhibe que la profesionalización del personal.

Por otra parte, los incentivos juegan un papel fundamental en la implementación de mecanismos que permitan no solo transparentar, sino hacer eficientes los procesos públicos de licitación; entre más adecuados sean los incentivos, para

lograr la eficiencia al interior de las organizaciones, los servidores públicos alinearán su interés al del Estado.

Una licitación es algo más que un simple proceso de compra y venta. En particular el proceso significa obtener las mejores condiciones para el Estado, elemento que es puntualmente definido por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La eficiencia de los procesos licitatorios depende de múltiples aspectos, entre otros, el número de licitantes potenciales, el diseño de las características del procedimiento, el posible riesgo de prácticas colusivas, entendiéndose como tal al acuerdo entre proveedores para manipular, artificialmente, el precio de un bien o servicio, a efecto de obtener beneficios.

1.8. Planteamiento de la problemática actual.

Debido a características propias, amplias y complejas de los procedimientos de licitación, se cometen numerosas arbitrariedades en contra de la normatividad, tanto por parte de las autoridades convocantes, como de los propios licitantes, que dan lugar a diversas impugnaciones que afectan la eficacia y eficiencia de los procedimientos.

En efecto, la amplia y diversa complejidad que ha rodeado a los procedimientos de licitación y ha motivado al Estado Mexicano a la necesidad de innovar normas y sistemas que le permitan obtener las mejores condiciones en sus contrataciones, sin embargo, dicha variedad, siempre loable en su motivación y fines que persigue, en ocasión de su mala interpretación o, en no pocos casos, su desconocimiento, por la amplitud que ha logrado, entorpece el desarrollo

eficaz y eficiente de sus contrataciones, o bien los participantes encuentran la forma de violentar dichos sistemas, lo que ocasiona corrupción y cuantiosas pérdidas para el Estado y, por ende a la sociedad en suma.

Sobre el particular, Napoleón Bonaparte mencionó que "hay tantas leyes que nadie está seguro de no ser colgado" y, en el mismo sentido, René Descartes expreso que "la multitud de leyes frecuentemente presta excusas a los vicios"¹³, frases cuya sabiduría y contundencia permite que continúen vigentes y resultan aplicables a nuestra materia, claro esta, con las reservas del caso, pues, el avance tecnológico y los sistema que actualmente tenemos a nuestro alcance, no se comparan con las existentes en la época de nuestros evocados.

No obstante que se reconoce a nivel mundial el avanzado sistema jurídico de México, la praxis demuestra que aún existe mucho camino por recorrer, a efecto de eliminar los nocivos vicios que se generan día a día por quienes participan en los procesos licitatorios.

Como sucede lamentablemente, en no pocos medios de la sociedad mexicana, el problema no radica propiamente en las instituciones o en la legislación, sino que el grave problema se centraliza en las propias personas que participan en los procedimientos, ya sea por parte del Estado o en los propios particulares. En tal sentido, el problema se estima puede identificarse en diversos y variados aspectos, o en la combinación de ellos, ya sean causa de la débil formación moral de las personas, de su debilidad educacional o técnica, o de su debilidad económica, derivada de los bajos salarios que tienen, en la gran mayoría de los casos, los empleados operativos del Estado, quienes son los que realizan la

¹³ Idem.

“talacha” más pesada de los procedimientos licitatorios, tienen a su alcance información toda la información relacionada con el procedimiento y, en muchas ocasiones, la de carácter privilegiado, lo que propicia la connivencia con la corrupción.

Sobre el particular, no obstante considerar que la corrupción, cualesquiera que se a su causa, continuamente se ve contrarrestada con los sistemas del Estado para combatir la corrupción y su permanente actualización, sin embargo la excesiva normalización de la materia puede ser nociva y generar un contrasentido, toda vez que, derivado de los altos índices de corrupción observados a través de la historia, se ha propiciado una permanente y, por que no decirlo, excesiva vigilancia de los procedimientos, que inhiben o se utilizan como pretexto para la lenta o nula toma de decisiones por parte de las autoridades responsables de los procedimientos, quienes prefieren hacer uso o abuso de su facultad de realizar sus consultas jurídicas ante los órganos competentes de la Secretaría de la Función Pública, a efecto de evitar observaciones o sanciones por parte de los Órganos de Control Interno, dependientes de la referida Secretaría, responsables de la vigilancia de los procedimientos en el interior de las dependencias o entidades, condición que hace lenta y tortuosa la toma de decisiones y, por ende la participación de los interesados en los procesos licitatorios.

La complejidad de la problemática planteada y su difícil resolución, se ejemplifica mediante las frases de importantes pensadores, cuyas manifestaciones continúan vigentes: Johann Wolfgang von Goethe, expresó que “si se quisieran estudiar todas las leyes, no habría tiempo material de infringirlas”, Charles-Louis

de Secondat Montesquieu, que “las leyes inútiles debilitan a las necesarias”, Anatole France que “el árbol de las leyes ha de podarse continuamente”¹⁴.

Otra importante problemática lo es la alta movilidad o rotación del personal adscrito a las áreas de compra de las dependencias y entidades, originadas no solo por los bajos salarios y elevada carga de trabajo, sino por el permanente acoso de los licitantes y de los Órganos Internos de Control o Contralorías, lo que genera que la capacitación que se otorga a estos se pierde, elemento que genera la permanente existencia de aprendices insuficientemente capacitados y experimentados, lo que genera cuantiosas inversiones al Estado Mexicano que no le reditúan los beneficios perseguidos.

En efecto, la violación de la normatividad no solo se debe a la corrupción, generalmente imputada al gobierno, y que existe, lamentablemente, en todos los medios relacionados con las adquisiciones tanto en el sector público como en el privado, sino que se debe, además, y en una gran medida, a la ignorancia o a la falta de un conocimiento suficiente y adecuado de la propia normatividad, tanto del sector público como en el privado.

Es de considerar que siempre se sataniza al sector público, pero es importante señalar que, un ciudadano que conoce las suficientemente la normatividad en materia de adquisiciones del sector público, no tiene necesidad o pretexto para ser sujeto de la corrupción y, por tal sentido, se puede llegar a la conclusión de que la corrupción tiene, naturalmente, dos extremos: un corruptor y un corrompido, cuya unión deja beneficios a ambos y que perjudica a la sociedad, representada por el Estado Mexicano.

¹⁴ Idem.

Por último, es de considerar que también la falta de conocimientos por parte de los licitantes, respecto de los aspectos normativos de las contrataciones del sector público, es motivo de corrupción, pues el desconocimiento de la normatividad inhibe la posibilidad de una adecuada participación y, en su caso, defensa de sus intereses, lo cual genera también perjuicios al propio Estado y a la sociedad en suma. Al respecto, Antonio Machado, al manifestar que “todo lo que se ignora, se desprecia”¹⁵, pronuncia una trascendental verdad, pues la ignorancia o la falta de un suficiente conocimiento de los licitantes potenciales, inhiben su tan deseada participación en las contrataciones del Estado.

Al respecto señala José R. Castelazo “que la organización –cualquier organización formal- funciona, camina y opera gracias a la presencia y activa participación de cuatro recursos: Estos son: los recursos humanos, los recursos financieros, los recursos materiales y los recursos técnicos”¹⁶, con lo cual es factible concluir que, efectivamente, el Estado Mexicano tiene un amplio camino por recorrer, a efecto de lograr el cumplimiento del principio constitucional, relativo a obtener las mejores condiciones, lo cual solamente podrá lograr no solamente mediante el establecimiento de una gran y variada normatividad y la imposición de sistemas de vigilancia y control, sino que debe establecer todo un sistema de capacitación y actualización de las partes involucradas, amén de la permanente búsqueda de la simplificación y unificación de la normatividad de la materia.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Castelazo, José R., citado por Ibarra Fernández, José Fernando. Ob. Cit. p. 29

2. Normatividad en materia federal.

2.1. Semblanza histórico-jurídica de las contrataciones gubernamentales, su normatividad y control.

La Constitución Política de 1917, de carácter mas liberal que su antecesora, creo nuevas instituciones emanadas de la revolución político-social que impero en el orbe y, basando su estructura en los principios de democracia y la justicia social, institucionaliza el esquema de economía mixta, al establecerse que al desarrollo económico nacional debían concurrir tanto el sector público, el social y el privado.

La fuente de la actual regulación en esta materia, se encuentra en la norma constitucional, producto de la propuesta de la Comisión integrada por los Diputados Constituyentes Paulino Machorro N., Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, que vino a regular la contratación de obras públicas.¹⁷

Aunque desde la antigüedad existieron instituciones administrativas y constitucionales, el derecho administrativo adquiere métodos, unidad e impulso poco después de la revolución francesa, no como una garantía para el individuo, sino como una tendencia para subordinar al derecho a la administración pública, dado el carácter de la actividad del Estado y la diferencia que existe entre ésta y la actividad de los particulares, en múltiples supuestos las normas del Derecho Común resultan insuficientes para regular la actividad que, como forma de función administrativa, realiza el propio Estado.¹⁸

¹⁷ CFR, Ibarra Fernández, José Fernando. Ob. Cit. p. 43

¹⁸ Idem, Ob. Cit. p. 38

Al lado del tradicional Derecho Común –que se constituye por el conjunto de disposiciones que norman las relaciones entre los particulares- origino que se creara un nuevo Derecho Público que vino a regular la estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa, derivado de la legislación administrativa y se construyó, en un principio, tomando como base las instrucciones del Derecho Civil.

Sobre el concepto de derecho público, encontramos que el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, refiere que es el que se compone de las leyes establecidas para la utilidad común de los pueblos considerados como políticos, a diferencia del derecho privado, que tiene por objeto la utilidad de que cada persona considerada en particular o independiente del cuerpo social, y que el derecho público es general o particular. Es derecho público general el que arregla los fundamentos de la sociedad civil, común a muchos estados, y los intereses que estos estados tienen unos con otros; de manera que es lo mismo que el derecho internacional y es derecho público particular el que arregla y fija los fundamentos de cada Estado u los individuos que le componen. Este derecho comprende la ley fundamental o constitución, la ley electoral, las leyes relativas a la organización de las autoridades y tribunales, las que tienen por objeto reprimir los atentados contra la moral y afianzar el buen orden y la seguridad del Estado y de los ciudadanos. El derecho público es conocido también con la denominación de derecho político, definido por el referido diccionario como el conjunto de leyes que arreglan las relaciones, bien sean divinas, bien humanas, que han sido establecidas expresamente por voluntad del legislador. Se diferencia del derecho

natural, en que puede mudarse por la autoridad que lo ha establecido, mientras que el natural es invariable.¹⁹

Es a través del Derecho Público que el Estado mexicano limita su poder, coexistiendo, junto a los privilegios de la administración pública, un conjunto de garantías de los particulares que en suma vienen a constituir el principio de seguridad jurídica, mismo “que implica la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado en el sentido de someter sus actos al Derecho, destacándose dentro de esas auto limitaciones la garantía de la legalidad que se consagra en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, en su parte conducente, señala, “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 las causa legal del procedimiento, es decir que se encuentre fundamentada la acción de la autoridad en una norma; al respecto, según Ignacio Burgoa, la fundamentación “consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que los autorice.”²⁰

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia ha establecido en tesis visible en el Seminario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo XIII, página 514, que “las autoridades no tienen más facultades que las que la ley les otorga, pues si así no fuera, fácil sería suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por crecer de fundamento legal”.

¹⁹ Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, letra “D”

²⁰ CFR, Ibarra Fernández, José Fernando. Ob. Cit. Pp. 39 y 40

“Es así como ha venido legislando en materia de adquisiciones de bienes muebles, institucionalizándose los procedimientos y formas contractuales conforme a los cuales se posibilita al Estado para adquirir los bienes citados; es así como se ha venido sujetando la actuación del Poder Público al Derecho, en aras de evitar arbitrariedades y abuso de la autoridad en los procedimientos de adquisiciones, y es así como a través del principio de la legalidad, se ha venido contribuyendo a mantener la armonía social y a perfeccionar nuestro estado de Derecho”.²¹

La redacción original del principio constitucional relativo a las contrataciones públicas, aprobado por unanimidad de 168 votos, fue redactado en los siguientes términos:

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

El 2 de diciembre de 1982, el titular del Poder Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de reformas, por considerar que las leyes vigentes habían sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción, proponiéndose el establecimiento de los principios de eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos, para asegurar al Estado las mejores condiciones, cuya redacción, vigente hoy en día es la siguiente:

²¹ Idem. p. 41

“Artículo 134.- Los recursos económicos de que disponga 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, arrendamiento 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 bases en los términos del Título cuarto de esta Constitución”.

Al entrar en vigor la Constitución de 1917, se inicia la organización del Poder Ejecutivo Federal, expidiéndose, para tal efecto, con fecha 31 de diciembre de ese mismo año, la Ley de Secretarías de Estado; en esta Ley, se concibieron siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos, confiriéndose al Departamento de Aprovisionamientos Generales, en el artículo 11, la facultad de adquirir, por compra o fabricación, todos los elementos necesarios para el funcionamiento de las dependencias del Gobierno Federal, con excepción de los materiales de construcción, herramientas y la maquinaria necesaria para la construcción de obras públicas nacionales, cuya adquisición correspondió a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, exceptuándose, también, las materias primas, herramientas y maquinarias necesarias para el funcionamiento del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

Con fecha 26 de enero de 1918 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Departamento de Aprovisionamientos Generales, el cual se encontraba sujeto a un Consejo Directivo, formado por los Oficiales Mayores de la siete Secretarías de Estado, un Comité Ejecutivo conformado por los Oficiales Mayores de la Secretaría de Hacienda, Industria y Comercio y Comunicaciones y Obras Públicas, y quedó prohibido a toda oficina que no fuera el Departamento de Aprovisionamientos Generales, con la excepciones que señalaban las leyes, verificar compra alguna de materiales, útiles o equipos para uso del gobierno, excepto cuando el servicio público lo reclamare y previa la autorización del Consejo Directivo del señalado Departamento.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de enero de 1925, se suprimió el Departamento de Aprovisionamientos Generales, facultándose, a la propias Dependencias y

Departamentos de Estado, para que realizaran las adquisiciones de todos los elementos necesarios para su funcionamiento.

Al entrar en vigor la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación el 15 de julio de 1928, por disposición de su artículo 32, las previsiones de egresos se clasificaron por ramos que se construyeron por los Poderes, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos Federales y Deuda Pública; asimismo, se preceptuó en ese ordenamiento que cada ramo se clasificará en capítulos, correspondiéndole uno de estos a las adquisiciones.

Con fecha 6 de abril de 1934, se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que despache los asuntos relativos a los bienes nacionales y nacionalizados, y a la autorización de actos y contratos de los que resulten derechos u obligaciones para el Gobierno Federal.

El 2 de enero de 1944, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reglamenta las adquisiciones para las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, Creándose, por disposición de dicho ordenamiento, una Comisión Coordinadora de Compras, la cual se encargó de la dirección técnica y del control general de las compras que hicieran las dependencias de Ejecutivo Federal. Conjuntamente con lo anterior, se previó la creación de oficinas de compras en las Secretarías y Departamento de Estado que planeaban y realizaban, por sí, sus adquisiciones.

Con fecha 24 de junio de 1944, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Comisión Coordinadora de Compras.

Posteriormente, se promulgó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1946, y en la cual se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la cual le correspondió, por disposición del artículo 15, la intervención en las adquisiciones de toda clase, así como el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, y se expidió el Reglamento del Control de Adquisiciones Destinadas a los Servicios del Gobierno Federal, incluyendo a los territorios y al Departamento del Distrito Federal.

Con fecha 24 de diciembre de 1958 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creándose, en sustitución de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la Secretaría del Patrimonio Nacional, transfiriéndose a esta dependencia de nueva creación, todas las atribuciones que la dependencia que se extinguió tuvo en materia de adquisiciones y administración de bienes.

Es el reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, publicado en el órgano de difusión oficial del Gobierno Federal, con fecha 6 de noviembre de 1964, el que sujeta a los procedimientos para adquirir bienes muebles mediante contrato, a una serie de normas que vinieron a modificar sustancialmente los trámites para adquirir este tipo de bienes, en el cual se determinó la existencia necesaria de un contrato o pedido y se previene que dichos contratos y pedidos no tendrían forma legal suficiente si no habían sido autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se precisa, que en los contratos se debería garantizar el interés fiscal, respecto al cumplimiento de las obligaciones.

Ley de Inspección de Adquisiciones 30 de diciembre de 1965.

Ley de Inspección de Adquisiciones 6 de mayo de 1972

El 1º. De enero de 1977 entra en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que vino a abrogar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; conjuntamente, fueron aprobadas la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley de Deuda Pública y, un poco después, el 31 de diciembre de 1979, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, quedando la aplicación de este ordenamiento a cargo de la Secretaría de Comercio, estableciéndose que las dependencias y entidades deberían enviar a dicha dependencia los contratos y pedidos celebrados, así como toda la documentación relacionada con ello y, cuando la misma considerase que los mismos no se ajustaban a la previsiones de la Ley, a las normas o a las bases que regulaban el acto correspondiente, debía comunicar sus observaciones a las dependencias o entidades relativas y, en su caso, a los proveedores, debiendo ser cumplidas dichas observaciones, pues en caso contrario, teniendo la potestad de suspender o cancelar el contrato o pedido respectivo, sin perjuicio de la imposición de las sanciones que correspondieran.²²

El 8 de febrero de 1985 se publica la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, misma que es reformada mediante Decreto publicado el 30 de noviembre de 1987, y se modifica de nueva cuenta el 7 de enero de 1988; asimismo, con fecha 13 de febrero de 1990 se publica el Reglamento de la Ley que se comenta.

²² Idem Pp. 55 a 63

Con fecha 1° de enero de 1994, entra en vigor la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, normándose conjuntamente ambas materias, mediante apartados comunes, en tanto que su reglamentación se previno fuere por separado, sin embargo, en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, el Reglamento que rigió durante toda la vigencia de la Ley, lo fue el Reglamento publicado previamente, es decir el de 13 de febrero de 1990, generándose múltiples inconvenientes por la inadecuada referenciación de esta a una Ley que ya no existía.

Finalmente, con fecha 4 de enero de 2000 se publicó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento fue publicado el 20 de agosto del 2001, ambos ordenamientos en vigor.

Con fecha 15 de diciembre de 2002, la H. Cámara de Diputados emitió su dictamen aprobatorio respecto del Proyecto de Reformas del Ejecutivo Federal a la Ley vigente, el cual se encuentra en estudio ante la H. Cámara de Senadores, cuyas reformas, relativas a la formulación de las bases de licitación, se han incorporado a la presente investigación, por considerarse que, al haber sido aprobadas por los Diputados, éstas tienen una alta factibilidad de ser aprobadas por el Senado.

2.2. Complejidad en la identificación, interpretación y aplicación de la normatividad.

No obstante que más adelante se evidenciará, al abordar específicamente los ordenamientos que resultan aplicables a la preparación y elaboración de las bases del procedimiento licitatorio, ya que éstos se encuentran dispersos en

diversas leyes, reglamentos, lineamientos, reglas y circulares, cuyo conocimiento se va adquiriendo con la experiencia que brinda la participación en los procesos licitatorios, ya sea por parte de la administración pública o como licitante, se estima expresar por parte de la Tesista que, dada la alta importancia de las contrataciones que realiza el Estado, el conocimiento de la normatividad y su dominio, debiera ser más accesible para quienes participan por primera ocasión, particularmente, cuando se trata de licitantes, toda vez que, sin poder comprobarlo en este estudio, por temor al desconocimiento de la normatividad, se inhibe la participación de numerosos micro, pequeños y medianos empresarios, cuyos bienes y servicios, aun cuando sean de alta calidad y competitividad y cuyos precios sean accesibles, se ven lejanos de brindar sus beneficios al Estado, en las mejores condiciones determinadas por la Constitución Política, por el simple hecho del temor a participar en engorrosos procedimientos cuyas bases parecieran ininteligibles y que hacen perder al Estado numerosas oportunidades de obtener las referidas mejores condiciones, amén de que los operarios de las dependencias y entidades, al sentirse limitados en sus conocimientos, permanentemente se encuentran bajo el riesgo de cometer errores, que finalmente perjudican al Estado, tanto en su economía, como en la oportunidad, eficiencia y adecuada calidad de los bienes y servicios que finalmente adquiere para la prestación de sus fines propios, sino que, además, permanentemente se observa la zozobra de que la espada de Damocles, identificada en la contraloría, deje caer todo su terrible peso sobre sus espaldas, fincando responsabilidades por la negligencia en la aplicación de la normatividad. Sobre el particular, Honoré de Balzac expresó que "las leyes son como las telas de araña, a través de las cuales pasan libremente las moscas grandes y quedan enredadas las pequeñas"²³.

²³ www.proverbia.net, 31 de septiembre de 2003, 17:00 hrs.

El marco normativo en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se integra por diversos ordenamientos, contenidos en códigos, leyes, reglamentos, decretos, y circulares, algunos de los cuales son, inclusive, de vigencia limitada, como puede ser, el ejercicio fiscal correspondiente.

Como se ha mencionado, no obstante que la complejidad de la localización y entendimiento de la normatividad aplicable a la materia será abordada posteriormente, a continuación se bosqueja la naturaleza del derecho administrativo, como una parte del derecho público, así como su diferencia respecto de la legislación civil, mejor conocida por la población en general.

2.2.1. Naturaleza Jurídica de los contratos administrativos

En la doctrina, quizás uno de los temas más apasionantes sea el relativo a la problemática que implica definir la naturaleza jurídica de los contratos administrativos; estos contratos, tienen por peculiaridad el hecho de que, una de las partes contratantes, lo es el Estado, para quien la norma reserva privilegios importantes, por ser representante de la sociedad; así, la competencia de la administración y de sus agentes se regula, no por la ley civil, sino por leyes constitucionales y administrativas que, como se ha mencionado, prescriben requisitos de forma y solemnidades especiales distintas de las que exigen las leyes civiles y, finalmente, porque las mismas leyes especiales de la administración imponen a ésta serias restricciones en cuanto a los objetos que puedan ser materia de contratación.

No obstante la diferencia del derecho administrativo de la legislación civil, es de observarse que ambas materias guardan una gran similitud y, como sucede en

nuestra legislación relativa a las adquisiciones, enmarcada principalmente en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se establece que, en lo no previsto por ella, se aplica supletoriamente la legislación civil, en este caso, el Código Civil Federal, ello según lo determina el artículo 11 de la referida Ley, por lo que se puede comprender, sin dificultad, que la especialidad de la ley que rige la competencia de la administración pública y de sus agentes, los requisitos y sus solemnidades, no impiden que los contratos administrativos queden sustraídos del régimen del derecho civil o común.

En efecto, un contrato administrativo no pierde su naturaleza civil por el hecho de que una ley especial prescriba una formalidad determinada, puesto que, “en los contratos civiles cada uno se obliga en manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que para la validez del contrato se requieran formalidades determinadas, fuera de los casos expresamente designados por la ley”.²⁴

No obstante que los contratos administrativos contienen caracteres propios, que les dan su especial fisonomía, estructura y dinámica, como instituto propio del Derecho Administrativo, no pierden por ello su conexión fundamental con los contratos civiles, pues ambos son, en definitiva, el resultado de un acuerdo de voluntades, sin el cual su nacimiento no puede concebirse.

A pesar de la similitud expresada, es claro que resulta necesario determinar un criterio que resulte viable para diferenciar los contratos civiles de los contratos públicos o administrativos, puesto que dicha diferencia adquiere un gran relevancia al clarificar el régimen jurídico que a cada uno de ellos corresponde, en tal sentido, el autor José Fernando Ibarra Fernández, parafraseando al

²⁴ Ibarra Fernández, José Fernando. Ob. Cit. Pp. 154, 155

maestro Gabino Fraga, afirmar que la existencia de los contratos administrativos sólo puede justificarse por la circunstancia de que ellos están sujetos a un régimen jurídico exorbitante del establecido por el Derecho Civil, lo que constituye la nota distintiva de estos contratos²⁵; sobre el particular, la locución “exorbitantes”, utilizada en su acepción gramatical lata, significa salirse del camino o separarse y, con esta aclaración, estima que es pertinente concluir que la naturaleza jurídica de los contratos administrativos, se regula y determina por un derecho especial y novedoso, el Derecho Administrativo, adquiriendo, la referida naturaleza jurídica, su justificación en razón de la finalidad que persigue el Estado, la cual siempre es una finalidad pública o de utilidad social.

2.2.2. Concepto de contrato administrativo

En la legislación común u ordinaria, distinta de la administrativa, se reconoce universalmente al contrato como una fuente de obligaciones, entendida ésta como la relación jurídica que impone a una persona el deber de prestar a otra un hecho o abstención, o el de dar una cosa.

El Código Civil Federal vigente define en su artículo 1792 que el Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, en tanto que el artículo 1793 determina que los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos; en tal sentido, el contrato es una especie, comprendida dentro del género de los convenios.

²⁵ Serra Rojas, Andres, citado por Ibarra Fernández, José Fernando, Ob. Cit. p. 155

En el ámbito de la administración pública, el contrato administrativo podría ser definido como aquél instrumento legal que celebra el Estado con los particulares, para dar satisfacción a un interés general, el de la sociedad misma, por el representada, cuya gestación y ejecución se rige por procedimientos de derecho administrativo o público, aún cuando sea posible que las partes de un contrato administrativo lo sean dos dependencias o entidades del propio Estado; al respecto, Andrés Serra Rojas define a los contratos administrativos como “un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte la administración y por otra parte personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado”.²⁶

Innumerables instrucciones del derecho administrativo tienen su origen en el derecho común u ordinario, como lo es el caso del contrato de adquisiciones, cuyo antecedente inmediato es el contrato de compraventa.

2.2.3. Elementos del contrato administrativo

La competencia de las partes es un elemento esencial para ser sujetos de una contratación, en tal sentido, las dependencias y entidades de la administración pública deben tener competencia, es decir estar capacitados por un ordenamiento normativo de derecho administrativo que les confiera la capacidad legal para celebrar.

²⁶ Idem. P.157

Otro elemento de los contratos administrativos, lo es la forma, que comprende, en estricto sentido, no solo un documento, sin que lo es todo un procedimiento legal, "formal", que la administración se encuentra obligada a realizar, a efecto de que se reconozca la obligación del Estado, como representante de la sociedad y, por ello, la formalidad se encuentra dispuesta en ordenamientos legales específicos, como lo es, en este caso y en forma preponderante, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, entre otros numerosos ordenamientos de diverso tipo, entre los cuales figuran, en forma preponderante los de tipo presupuestal.

El contrato de adquisiciones de bienes muebles, conforme a la normatividad de la materia, es un contrato bilateral y oneroso.

Relevante determinación se contiene en el artículo 55 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en el cual expresamente se ha determinado que el contenido de los contratos debe ser congruente con el contenido de las bases de licitación y de conformidad con las disposiciones presupuestarias. De tal determinación, se desprende que las bases de licitación adquiere una especial relevancia, toda vez que en dicho documento se establece no solo el procedimiento administrativo al cual se encuentra sujeta la contratación, sino que en el se encuentran determinadas los propios fundamentos de la negociación, misma que debe ser respetada por las partes contratantes y que no es susceptible de negociación, al menos a partir de un determinado momento, como lo determina el artículo 33 de la Ley en comento, de cuyo texto se desprende que la posible negociación de las partes respecto del objeto de la contratación, se encuentra sujeta a determinados requisitos que pueden suceder hasta antes del sexto día previo al acto de presentación y apertura de proposiciones de los licitantes.

En tal sentido, se establece nuevamente la preeminencia del valor de las bases de licitación, documento en el cual se registran, principalmente, las determinaciones del Estado para con sus contrataciones y, una vez que se han plasmado dichas determinaciones en las bases, el contenido de dichas determinaciones adquieren una relevancia tal que no resulta factible su cambio por las partes involucradas en el procedimiento, tal y como quedo asentado en el criterio de la Suprema Corte de Justicia, citada en la introducción del presente estudio, al abordar el tema relativo a la importancia de la adecuada elaboración de las bases de licitación.

2.3. Esquema de la normatividad federal.

2.3.1. Ordenamientos que deben considerarse en la elaboración de las bases de licitación.

En el presente apartado se enunciarán los ordenamientos que rigen la contratación de bienes, arrendamientos y servicios de la Administración Pública Federal, mismos que resultan obligatorios para los servidores públicos responsables de la planeación y ejecución de los procedimientos administrativos de contratación del Estado.

Es de manifestar que solo se enuncian estos y se omite entrar en detalle respecto de la complejidad de su aplicación en la praxis diaria, toda vez que, ajen a su complejidad, dicha aplicación se realiza de forma particularizada, respecto de las características de los bienes o servicios objeto de la contratación y, su enunciación tiene por objeto el evidenciar la amplia gama de elementos que se deben tomar en cuenta durante la preparación de las bases de licitación así

como que su localización no es lo accesible que debiera ser, aún a pesar de su evidente necesidad, pues estos se encuentran no solo dispersos en la propia Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sino que se tienen que localizar en otros muchos ordenamientos, complejidad que limita no solo el accionar del Estado y sus operarios representantes, sino que inhibe la participación de los pequeños licitantes, quienes consideran que su participación requiere de una planta inaccesible de expertos en la materia.

2.3.2. Clasificación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Ley de orden público. Esta clasificación se otorga a los ordenamientos legales que tienen por finalidad la salvaguarda del interés público o general, y por lo tanto es obligatorio (analogía derivada del concepto de Derecho Público, en el cual se determina que el Estado sólo puede realizar aquello que le autoriza expresamente la ley), en contraposición de aquellos ordenamientos que regulan las relaciones entre los particulares, y por ende de esencia potestativa (analogía derivada del concepto de Derecho Privado, en el cual se determina que los particulares pueden realizar todo aquello que la ley no prohíba expresamente). Al respecto, Duncker establece que “El orden público viene a ser así como un concepto doctrinario, sinónimo de orden social, y comprende todas aquellas disposiciones establecidas en forma imperativa por el legislador en resguardo del interés superior de la colectividad o de la moral social”²⁷. Al respecto, el Código Civil Federal establece en su artículo 1830 que es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres; por su parte,

²⁷ Dunker, citado por Arellano García, Carlos Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa, 2ª edición México, 1976, p. 78

en su artículo 2448 determina que las disposiciones de orden público e interés social, son irrenunciables y en consecuencia cualquier estipulación en contrario se tendrá por no puesta.

Objeto. Regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza.

Sujetos. En general, las unidades de la Administración Pública Federal central, incluida la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos y, las entidades federativas cuando ejerzan total o parcialmente recursos federales, así como los derechos y obligaciones de los licitantes.

Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, ordenamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 y el 20 de agosto de 2001, respectivamente.

Se identifican con (*) las disposiciones contenidas en el Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público aprobadas por la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2002, pendiente de sus aprobación, en su caso, por la Cámara de Senadores, mismas que se incorporan al presente estudio, no obstante que aún no son derecho vigente pero que, en su caso, pueden ilustrar el empeño de los poderes ejecutivo y legislativo en la búsqueda de nuevos derroteros que intentan, por un lado, simplificar los procedimientos y, por otro, flanquear la posible colusión de las

partes involucradas en ellos. El texto subrayado corresponde a la propuesta de adición y el testado al proyecto de supresión del texto vigente.

Nota: Con el propósito de evitar repeticiones innecesarias, las dos últimas columnas de las tablas que a continuación se incorporan al presente estudio, corresponden a las disposiciones que deben ser consideradas "siempre" (S) y cuáles resultan aplicables "en su caso" (ESC) o facultativos, por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios.

No obstante que algunos lectores podrían considerarían que las tablas que a continuación se citan, resultan excesivas, es de aclarar por parte de la postulante que, uno de los elementos que se pretende exhibir lo es la nociva y excesiva referenciación que frecuentemente se realiza en las bases de licitación, respecto de los ordenamientos jurídicos, datos o anexos que forman parte de las bases de licitación, sin orden procedimental alguno, lo cual genera que un lector tenga que estar navegando, sin ton ni son, a lo largo de un documento, es decir, que mientras efectúa la lectura de una página determinada, de ésta se le remite a otra, que se encuentra al final del documento y, de esta, se le remite al principio y así, el pobre lector se pierde hojeando un documento.

Por otra parte, es de precisar que las siguientes tablas no contienen una mera transcripción de las normas jurídicas, sino que la postulante ha tratado de realizar una síntesis de las mismas, cuidando, en todo caso, el no abusar de dicha síntesis para no cambiar el sentido de los conceptos.

NUM	LAASSP Art.	REGL Art.	REQUISITO	S	ESC
1	1		Disposiciones de las Políticas, Bases y Lineamientos de la dependencia o entidad.		
2	10		Precisión de los procedimientos y requisitos que establezca el organismo financiero, tratándose de créditos externos.		
3	16 IV*		<u>Lugar de entrega de bienes de manera clara y objetiva, sin beneficiar a algún licitante, la forma en que serán evaluadas las propuestas y el idioma o idiomas en que podrán presentarse las propuestas</u>		
4	22, VIII*		Autorización del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la dependencia o entidad, para la reducción del plazo para la presentación y apertura de proposiciones en licitaciones públicas.		
5	26		Publicación en CompraNet		
6	29 III		Calendario de eventos		
7	29* III		<u>Determinación de si se aceptará propuestas presentadas por servicio postal, mensajería o por medios remotos de comunicación</u>		
8	31 I		Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante		
9	II		Forma en que se acreditará la existencia y personalidad jurídica del licitante		
10	III		Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones, determinación de que la asistencia será optativa; fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones; fecha de comunicación del fallo, fecha de firma del contrato.		
11	IV*		Señalar que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos, <u>que afecte la solvencia de la propuesta</u> , así como la comprobación de que algún licitante haya acordado con otro elevar los precios de los bienes o servicios, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás.		

N U M	LAASSP Art.	REGL Art.	REQUISITO	S	E S C
12	V*		Idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones y que los anexos técnicos y folletos podrán presentarse en el idioma del país de origen, acompañados de traducción simple al español. <u>Tratándose de bienes y servicios en los que se requiera que las especificaciones técnicas, las proposiciones, anexos técnicos y folletos se presenten en un idioma diferente del español, se podrá establecer el idioma extranjero en que se formulen y presenten dichos documentos, sin la traducción respectiva;</u>		
13	VI		Moneda en que se cotizará y efectuará el pago respectivo.		
14	VII		Indicación de que ninguna de las condiciones de las bases, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes podrán ser negociadas;		
15	VIII		Criterios claros y detallados para la <u>evaluación de las propuestas</u> y adjudicación de los contratos de conformidad a lo establecido por el artículo 36 de esta Ley		
16	IX*		Descripción completa de los bienes o servicios, o indicación de los sistemas empleados para identificación de los mismos		
17			Información específica que se requiera, respecto a mantenimiento, asistencia técnica y capacitación		
18			Relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato;		
19			<u>Aplicación de normas conforme a lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; dibujos; cantidades</u>		
20			Muestras que se requieran y pruebas que se realizarán, así como método para ejecutarlas		
21	X*		Plazo, lugar y condiciones de entrega. <u>Cuando se trate de diferentes lugares de entrega, podrá establecerse que se propongan precios para cada uno de éstos o uno solo.</u>		

NUM	LAASSP Art.	REGL Art.	REQUISITO	S	E S C
22	XI*		Requisitos que deberán cumplir quienes deseen <u>precisando como serán utilizados en la evaluación;</u>		
23	XII*		Condiciones de precio y pago , señalando el momento en que se haga exigible el mismo.		
24	XIII		Datos sobre las garantías; así como la indicación de si se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse el porcentaje respectivo y el momento en que se entregará.		
25	XIV		La indicación de si la adjudicación será a un solo proveedor, o mediante de abastecimiento simultáneo, en cuyo caso se precisará el número de fuentes de abastecimiento, los porcentajes que se asignarán a cada una y el porcentaje diferencial en precio.		
26	XV		En el caso de contratos abiertos, la cantidad mínima y máxima de bienes o servicios por adquirir, o arrendar; o contratar o bien, el presupuesto mínimo y máximo que podrá ejercerse.		
27	XVI		Las penas convencionales, aplicables por atraso en la entrega de los bienes o en la prestación de los servicios		
28	XVII		La indicación de que el licitante ganador que no firme el contrato por causas imputables al mismo será sancionado en los términos del artículo 60.		
29	XVIII		Términos y condiciones de las proposiciones cuando sean enviadas a través del servicio postal o de mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica.		
30	XIX*		<u>Las condiciones de precio, fijo o variable, para este último caso, se deberá indicar la fórmula o mecanismo de ajuste de precios.</u>		
31	XX*		<u>Casos en que podrá otorgarse prórroga para el cumplimiento de las obligaciones contractuales y los requisitos que deberán observarse.</u>		
32	XXI*		<u>Causales de la rescisión de los contratos.</u>		
33	XXII*		<u>Términos y condiciones para la devolución y reposición de bienes por motivos de fallas de calidad o cumplimiento de especificaciones.</u>		

NUM	LAASSP Art.	REGL Art.	REQUISITO	S	E S C
34	XXIII*		<u>Señalamiento de las licencias, autorizaciones y permisos necesarios.</u>		
35	XXIV*		<u>Indicación de que no podrán participar las personas físicas o morales inhabilitadas y la obligación de presentar manifestación bajo protesta de decir verdad de que no participan en los procedimientos de contratación establecidos en esta Ley, personas físicas o morales que se encuentren inhabilitadas.</u>		
36	XXV*		<u>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 y la indicación de que los mencionados derechos, para el caso de la contratación de servicios de consultoría, asesorías, estudios e investigaciones, se estipularán a favor de la dependencia o entidad de que se trate, en los términos de las disposiciones legales aplicables.</u>		
37	XXVI*		<u>El tipo y modelo de contrato.</u>		
38	33		Modificaciones derivadas de la junta de aclaraciones		
39	34*		Presentación conjunta de propuestas (Nota: se convierte en opcional para las convocantes, actualmente es obligatoria su aceptación)		
40	35 II		Determinación de las partes de las propuestas que deban ser firmadas por los licitantes		
41	36		Determinación de los criterios de evaluación de las propuestas		
42			Si se utilizará el sistema de evaluación por puntos y porcentajes, las bases de ponderación de cada rubro		
43			Solicitud de desglose de precios unitarios, tratándose de servicios		
44	39		Determinación de si habrá abastecimiento simultaneo de dos o mas proveedores		
45	54*		<u>Deductivas por incumplimiento parcial o deficiente</u>		

N U M	LAASSP Art.	REGL Art.	REQUISITO	S E S C
46	55		La adquisición de materiales cuyo consumo sea necesaria por la utilización de equipo propiedad del proveedor, si el equipo se proporciona sin costo para la convocante (equipo en comodato)	
47	55 Bis*		<u>Forma de pago de gastos no recuperables, en caso de suspensión del contrato.</u>	
48		2 II	Determinación de que la garantía de cumplimiento será proporcional al monto de las obligaciones incumplidas, en caso de rescisión	
49		2 IV	Determinación de que el proveedor será responsable de entregar los bienes en el territorio nacional, y definir quién de las partes asumirá la responsabilidad de efectuar los trámites de importación y de pagar los impuestos y derechos que se generen. En caso de que se determine que sea el proveedor quien asuma dicha responsabilidad, no podrá hacerlo la dependencia o entidad	
50		13 II	Exigir el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, las normas mexicanas y a falta de éstas, las normas internacionales o, en su caso, las normas de referencia, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 55 y 67 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.	
51		16 III	Revisión del Subcomité Revisor de Bases	
52		25	Exigir manifestación escrita del licitante, bajo protesta de decir verdad, de que los precios de su propuesta no se cotizan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, en su modalidad de discriminación de precio o subsidios, mismo que debe incluirse en el sobre económico.	
53		27	Costo de las bases	

N U M	LAASSP Art.	REGL Art.	REQUISITO	S E S C
54		28	La presentación de un escrito bajo protesta de decir verdad en el que el licitante manifieste que es de nacionalidad mexicana y que la totalidad de los bienes que oferta y entregará, son producidos en México y tendrán un grado de contenido nacional de por lo menos el cincuenta por ciento, o el correspondiente a los casos de excepción que establezca la Secretaría de Economía (solo licitaciones nacionales de bienes)	
55		30 I	Anexar un formato en el que señalen los documentos requeridos para participar, relacionándolos con los puntos específicos de las bases en los que se solicitan, el cual servirá como constancia de recepción de la documentación que se entregue.	
56		30 II	Indicación relativa a que los licitantes deberán entregar junto con la propuesta técnica, copia del recibo de pago de las bases respectivas como requisito de participación.	
57		30 III	Declaración escrita, bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 50 de la Ley.	
58		30 IV	La realización de pruebas, el método para ejecutarlas y el resultado mínimo que deba obtenerse, de acuerdo con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, si fuere estipulada que se verificará el cumplimiento de las especificaciones solicitadas.	
59		30 V	Precio máximo de referencia, a partir del cual los licitantes como parte de su propuesta económica, ofrezcan porcentajes de descuento.	
60		30 VI	El agrupamiento de varios bienes o servicios en una sola partida.	
61		30 VII	Declaración de integridad, en la que el licitante manifieste que por sí mismo o través de interpósita persona, se abstendrá de adoptar conductas, para que los servidores públicos induzcan o alteren las evaluaciones, el resultado del procedimiento, u otros aspectos que otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes.	

N U M	LAASSP Art.	REGL Art.	REQUISITO	S E S C
62		31*	Los requisitos necesarios para la presentación conjunta de proposiciones.	
63		32	Determinación de que los anticipos deberán amortizarse proporcionalmente en cada uno de los pagos y que su garantía deberá constituirse en la misma moneda en la que se otorgue el anticipo, la que subsistirá hasta su total amortización.	
64		35	Precisar que las actas de los eventos públicos se pondrán al finalizar dichos actos, para efectos de su notificación a disposición de los licitantes que no hayan asistido, fijándose copia de dichas actas o el aviso del lugar donde serán proporcionadas, en un lugar visible al que tenga acceso el público en el domicilio del área responsable del procedimiento de contratación, por un término no menor de cinco días hábiles; siendo de la exclusiva responsabilidad de los licitantes acudir a enterarse de su contenido y obtener copia de las mismas.	
65		36	Escrito en el que el licitante o su representante manifieste, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades suficientes para comprometerse por sí o por su representada.	
66		38	Determinación de las partes de las propuestas y anexos que deberán ser firmadas autógrafamente por los licitantes, además de la última hoja del documento que las contenga.	

N U M	LAASSP Art.	REGL Art.	REQUISITO	S E S C
67		42	<p>En caso de evaluación bajo el criterio de costo beneficio:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. La información que deberán presentar los licitantes; II. El método de evaluación que se utilizará, el cual deberá ser medible y comprobable, considerando los conceptos que serán objeto de evaluación, tales como mantenimiento, operación, consumibles, rendimiento u otros elementos, vinculados con el factor de temporalidad o volumen de consumo, así como las instrucciones que deberá tomar en cuenta el licitante para elaborar su propuesta, y III. El procedimiento de actualización de los precios de los conceptos considerados en el método de evaluación, de ser necesario. 	
68		43	<p>Tratándose de adjudicación bajo el procedimiento de abastecimiento simultáneo:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. El número de fuentes requeridas, los rangos en cantidades o porcentajes de los bienes o servicios que se asignarán a cada una, y el porcentaje diferencial de precio considerado para determinar las propuestas susceptibles de adjudicación, el cual no podrá ser superior al 5 %, respecto de la ganadora; II. De no establecer lo indicado en la fracción anterior, la adjudicación se efectuará al licitante que ofrezca las mejores condiciones en cada partida o concepto; III. A la propuesta seleccionada en primer lugar se le adjudicará el pedido o contrato por una cantidad igual o superior al cincuenta por ciento de los requerimientos, conforme al precio de su proposición, salvo que haya ofrecido una cantidad inferior; IV. La asignación restante se hará a los licitantes cuyos precios se encuentren dentro del rango indicado por la convocante, conforme a la fracción I, y V. Si alguna cantidad queda pendiente de asignación, se podrá adjudicar al proveedor seleccionado en primer lugar, o bien se declarará desierta y se procederá a efectuar otro procedimiento de contratación sólo por dicha cantidad. 	

NUM	LAASSP Art.	REGL Art.	REQUISITO	S	ESC
69		44	Establecimiento del procedimiento de desempate, a través de sorteo manual por insaculación que celebre la convocante en el propio acto de fallo, el cual participara un boleto por cada propuesta que resulte empatada, depositados en una urna, de la que se extraerá el boleto del licitante ganador.		
70		57	Fórmula o mecanismo de ajuste de precios.		
71		58	Contrataciones en las cuales no se requerirá garantía de cumplimiento, a efecto de que los licitantes no incluyan en sus propuestas los costos de la misma.		
72		60	Determinación relativa a si existirán pagos progresivos, así como sus características.		
73		61	Condición de pronto pago en favor de proveedores y el porcentaje de descuento aplicable por cada día de adelanto.		
74		64	Los casos concretos en los que procederá la aplicación de penas convencionales por atraso en el cumplimiento de las obligaciones, mismas que deberán referirse únicamente a los plazos pactados de entrega de los bienes o de prestación de los servicios y la determinación de que el pago de los bienes y servicios quedará condicionado, proporcionalmente, al pago que el proveedor deba efectuar por concepto de penas convencionales.		
75			Deducciones al pago de los arrendamientos o de la prestación de los servicios, con motivo del incumplimiento parcial o deficiente de las obligaciones y el límite de incumplimiento a partir del cual procederán a rescindir el contrato.		
TOTAL DE ORDENAMIENTOS				2	
TOTAL DE REQUISITOS				75	
Obligatorios				39	
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios				36	

REQUISITOS PROHIBIDOS Artículo 29 del Reglamento	
I	Experiencia superior a un año, salvo en los casos debidamente justificados que autorice, en forma expresa, el titular del área solicitante, indicando las causas que motiven dicha autorización;
II	Haber celebrado contratos anteriores con la convocante
III	Capitales contables, salvo cuando se cuente con autorización expresa del titular del área solicitante, los que en este caso no podrán ser superiores al veinte por ciento del monto total de la oferta de cada licitante, debiéndose indicar en las bases de licitación los aspectos que serán evaluados y que deberán cumplir. La comprobación se realizará con la última declaración ante la Secretaría, y a opción del licitante, mediante estados financieros auditados, sólo para este efecto;
I V	Contar con sucursales o representantes regionales o estatales, salvo que resulte necesario para proveer los bienes o prestar los servicios en los términos requeridos, o
V	Estar inscrito en registros internos de proveedores o de calidad que hayan establecido para agilizar la evaluación de propuestas, excepto cuando éstos sean optativos y su incumplimiento no sea causal de descalificación.

Otras disposiciones aplicables a la elaboración de las bases:

N U M	ART	REQUISITO	E S C
Código Fiscal de la Federación			
1.	32-D	Indicación de que previo a la formalización de los contratos, los proveedores deberán presentar escrito en el que manifiesten, bajo protesta, que se encuentran al corriente en el pago de sus contribuciones federales. En concordancia, la circular UNAOPSPF/309/AD/023/99, (DOF 20/oct/1999), determina que en contrataciones superiores a \$100,000.00 sin IVA, deberá indicarse que previamente a la formalización de los contratos, los proveedores deberán presentar un escrito en el que manifiesten, bajo protesta, los hechos a que se refieren los incisos A y B de la regla 2.1.14, de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2000 y sus posteriores modificaciones.	

N U M	ART	REQUISITO	E S C
Capítulos de Compras del Sector Público de los Tratados de Libre Comercio suscritos por México (Se ejemplifica con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte)			
2.	1007 3)	Cada una de las Partes se asegurará de que las especificaciones técnicas que estipulen sus entidades no exijan ni hagan referencia a una determinada marca o nombre comercial, patente, diseño o tipo, origen específico o productor o proveedor, a menos de que no haya otra manera suficientemente precisa o comprensible de describir los requisitos de la compra y siempre que, en tales casos, se incluyan en las bases de licitación palabras como "o equivalente".	
3.	1013 1)	La información necesaria que permita presentar debidamente sus ofertas, incluida la información que deba publicarse en la convocatoria a que se refiere el Artículo 1010(2), salvo la información requerida conforme al Artículo 1010(2)(h). La documentación también deberá incluir:	
4.	(a)	La dirección de la entidad a que deban enviarse las ofertas;	
5.	(b)	La dirección a donde deban remitirse las solicitudes de información suplementaria;	
6.	(c)	El idioma o idiomas en que puedan presentarse las ofertas y la documentación correspondiente;	
7.	(d)	La fecha y hora del cierre de la recepción de ofertas y el plazo durante el cual éstas deberían permanecer vigentes para aceptación;	
8.	(e)	Las personas autorizadas a asistir a la apertura de las ofertas y la fecha, hora y lugar de dicha apertura;	
9.	(f)	Una declaración de cualquier condición de carácter económico o técnico, y de cualquier garantía financiera, información y documentos requeridos de los proveedores;	
10.	(g)	Una descripción completa de los bienes o servicios que vayan a ser comprados y cualquier otro requisito, incluidos especificaciones técnicas, certificados de conformidad y planos, diseños e instrucciones que sean necesarios;	

N U M	ART	REQUISITO	S E S C
11.	(h)	Los criterios en los que se fundamentará la adjudicación del contrato, incluyendo cualquier factor, diferente del precio, que se considerará en la evaluación de las ofertas y los elementos del costo que se tomarán en cuenta al evaluar los precios de las mismas, tales como los gastos de transporte, seguro e inspección y, en el caso de bienes o servicios de las otras Partes, los derechos de aduana y demás cargos a la importación, los impuestos y la moneda de pago;	
12.	(i)	Los términos de pago; y	
13.	(j)	Cualesquiera otras estipulaciones o condiciones.	
14.	1010 2)	Una descripción de la naturaleza y cantidad de los bienes o servicios que vayan a adquirirse, incluida cualquier opción de compra futura y, de ser posible,	
15.	(i)	Una estimación de cuándo puedan ejercerse tales opciones; y	
16.	(ii)	En el caso de los contratos recurrentes, una estimación de cuándo puedan emitirse las convocatorias subsecuentes;	
17.	(b)	Una indicación de si la licitación es abierta o selectiva, y si ésta podrá dar lugar a negociación;	
18.	(c)	Cualquier fecha para iniciar o concluir la entrega de los bienes o servicios que serán comprados;	
19.	(d)	La dirección a la que debe remitirse la solicitud para ser invitado a la licitación o para calificar en la lista de proveedores, la fecha límite para la recepción de la solicitud, y el idioma o idiomas en que pueda presentarse;	
20.	(e)	La dirección a la que deberán remitirse las ofertas, la fecha límite para su recepción y el idioma o idiomas en que puedan presentarse;	
21.	(f)	La dirección de la entidad que adjudicará el contrato y que proporcionará cualquier información necesaria para obtener especificaciones y otros documentos;	

N U M	ART	REQUISITO	S E S C
22.	(g)	Una declaración de cualquier condición de carácter económico o técnico, y de cualquier garantía financiera, información y documentos requeridos de los proveedores;	
23.	(h)	El importe y la forma de pago de cualquier cantidad que haya de pagarse por las bases de la licitación; y	
24.	(i)	La indicación de si la entidad convoca a la presentación de ofertas para la compra, arrendamiento o alquiler, con o sin opción de compra.	
Acuerdo por el que se establecen las reglas para la aplicación de las reservas contenidas en los capítulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos (DOF 28/feb/2003).			
25.		Las convocatorias deberán considerar las Reglas para determinar si el procedimiento se encuentra sujeto a los Tratados de Libre Comercio suscritos con México	
Acuerdo por el que se establecen las reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales de conformidad con los tratados de libre comercio (DOF 28/feb/2003).			
26.	Regla Primera	En las licitaciones públicas internacionales, de conformidad con los tratados de libre comercio, se deberá establecer que en dichos procedimientos de contratación sólo podrán participar proveedores mexicanos y extranjeros y, en su caso, los bienes a adquirir serán de origen nacional o de países con los que nuestro país tenga celebrado un tratado de libre comercio.	

N U M	ART	REQUISITO	S E S C
27.	Regla Segunda	<p>De conformidad con los tratados de libre comercio, deberá indicarse que los proveedores deberán presentar, como parte de su propuesta técnica, un escrito en el que, el proveedor y el fabricante de los bienes manifiesten bajo protesta de decir verdad que:</p> <p>a) Los bienes importados cumplen con las reglas de origen o reglas de marcado, según proceda, establecidas en el tratado de libre comercio que corresponda para efectos de compras del sector público, conforme al formato del Anexo 1 de las propias Reglas, o</p> <p>b) Los bienes de origen nacional cumplen con lo establecido en el artículo 28 fracción I, de la Ley de de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, conforme al formato del Anexo 2 o con las reglas de marcado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 2002, utilizando el formato del Anexo 1, mismo que se debe adjuntar a las bases.</p>	
28.	Regla Tercera	<p>Para la contratación de servicios y servicios de construcción, sujeta a los Tratados, deberá establecerse el requisito de que los proveedores extranjeros comprueben, mediante documentación oficial: pasaporte, acta constitutiva o documentación equivalente, que son nacionales de algún país con los que México tiene suscrito un Tratado, lo cual deberán manifestar bajo protesta de decir verdad de acuerdo al formato contenido en el Anexo 3 de las Reglas, mismo que se debe adjuntar a las bases.</p>	
<p>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. (DOF 11/abril/97)</p>			
29.	Numeral 5	<p>Información relativa a que el pago de las bases de la licitación podrá, a elección de los interesados, efectuarse a través del sistema de pago en bancos por medio de los recibos que para ese efecto generará CompraNet.</p>	

N U M	ART	REQUISITO	E S C
30.	Numeral 6	Establecimiento de precios diferenciados para el pago de bases de licitación, respecto de si se adquieren en forma impresa en las oficinas de la convocante, o a través de CompraNet, el cual deberá ser inferior.	
31.	Numeral 7	En adquisiciones de bienes muebles, deberá establecerse que los ganadores podrán presentar opcionalmente, previo a la suscripción del contrato, el código de identificación correspondiente al Código Internacional de Producto para cada uno de los bienes de que se trate.	
32.	Numeral 8	A efecto de simplificar el acreditamiento de la personalidad de los licitantes, deberá incluirse el formato anexo al Acuerdo, a fin de que los participantes, a su elección, lo integren en su propuesta técnica debidamente requisitado y establecer que solo se encontrará obligado a presentar copia certificada para su cotejo y copia simple para su archivo de los documentos señalados en los incisos a) y b) del propio numeral.	
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 (DOF 9/agosto/2000).			
33.	Quinta	Determinación expresa relativa a si los licitantes podrán participar, a su elección, por medios remotos de comunicación electrónica.	
34.	Novena	En licitaciones públicas bajo la cobertura de los tratados, indicar que el licitante confirme por telefacsimil u otros medios de transmisión electrónica que la propuesta enviada a través de medios electrónicos corresponde al propio licitante, dentro de los tres días hábiles siguientes al del acto de presentación y apertura, en el entendido de que si no cumple este requisito la propuesta será desechada. Los licitantes en este tipo de licitaciones deberán incluir en las propuestas que presenten por medios electrónicos, una declaración en la que manifiesten que aceptan todas las cláusulas y condiciones de la convocatoria y bases.	

N U M	ART	REQUISITO	S E S C
35.	Décima	Posibilidad de que las inconformidades puedan ser presentadas a través de medios remotos de comunicación electrónica, previa autorización de la Contraloría.	
Acuerdo por el que se establecen las reglas para la determinación y acreditación del grado de contenido nacional, tratándose de procedimientos de contratación de carácter nacional. (DOF 3/marzo/2000)			
36.	Regla Séptima	Los licitantes que participen en los procedimientos de contratación para adquisiciones de bienes muebles, deberán presentar ante la convocante, en el sobre técnico, un escrito en el que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que la totalidad de los bienes que ofertan y entregarán, serán producidos en México, y que además contendrán como mínimo, el grado de contenido nacional requerido, de conformidad con la regla cuarta. Los licitantes podrán presentar la manifestación en escrito libre o utilizando el formato anexo al Acuerdo, que las convocantes deberán incluir en las bases de licitación.	
37.		Los licitantes de medicamentos y de productos auxiliares para la salud deberán presentar, además de la manifestación señalada, copia del registro sanitario respectivo expedido por la Secretaría de Salud.	
Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Aplicación del Margen de Preferencia en el Precio de los Bienes de Origen Nacional, respecto de los importados, tratándose de procedimientos de contratación de carácter internacional (DOF 30/nov/2000)			
38.	Regla Segunda	Establecer en procedimientos internacionales, que los licitantes que oferten bienes de origen nacional podrán presentar en su propuesta económica, un escrito conjunto del licitante y del fabricante, en el que manifiesten, bajo protesta, que los bienes que oferta cumplen con los supuestos establecidos en la regla cuarta del Acuerdo por el que se establecen las reglas para la determinación y acreditación del grado de contenido nacional, tratándose de procedimientos de contratación de carácter nacional, mediante escrito libre o el formato anexo al Acuerdo.	

N U M	ART	REQUISITO	E S C
39.	Regla Tercera	Si el procedimiento de contratación internacional se lleva a cabo al amparo de algún Tratado, los licitantes que oferten bienes de importación podrán presentar como parte de su propuesta económica, un escrito conjunto del licitante y del fabricante de los bienes, en el que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que son proveedores de uno de los países con los que México ha suscrito el tratado respectivo y que los bienes que oferta el licitante cumplen con las reglas de origen establecidas en tal tratado para efectos de compras del sector público, mediante escrito libre o mediante el formato anexo al Acuerdo.	
Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal (DOF 3/sep/2002)			
40.	111	En su caso, indicar que las adquisiciones serán pagadas al proveedor con recursos provenientes de crédito externo.	
Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (DOF 02/mayo/94)			
41.	Décimo	El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la convocante definirá los requerimientos mínimos de las bases y las propuestas de los licitantes.	
Diario Oficial de la Federación del 16 de marzo de 2000.			
42.	La publicación de convocatorias en el Diario Oficial de la Federación solo se efectúa los días martes y jueves, con las características y requisitos de forma determinadas por el propio Diario Oficial de la Federación.		
TOTAL DE ORDENAMIENTOS			11
TOTAL DE REQUISITOS			42
Obligatorio			29
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios			13

Además de la normatividad formal o emitida a través del Diario Oficial de la Federación, descrita en las anteriores tablas, es de destacarse la existencia del Oficio Circular No. SACN/300/148/2003, de fecha 3 de septiembre de 2003, mediante el cual la Secretaría de la Función Pública comunica a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que, al ser México un signatario de la Convención contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se encuentra comprometido a difundir sus lineamientos y asegurar que tanto el sector público como el privado, conozcan los lineamientos de la Convención a efecto de lo cual se deberá adjuntar a las bases de licitación, tanto nacionales como internacionales, el anexo del propio oficio circular, en el cual se expresa el compromiso de México en el combate a la corrupción y los fines de la Convención, que lo es el establecer medidas para prevenir y penalizar a las personas que prometan o den gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales, a efecto de eliminar la competencia desleal y crear igualdad de oportunidades para las empresas que compiten por las contrataciones gubernamentales, así como respecto del hecho que la OCDE ha establecido mecanismos claros, que en el caso de México se aplicarán en noviembre de 2003 y un grupo de expertos verificará, entre otros aspectos, la compatibilidad de nuestro marco jurídico con las disposiciones de la Convención, así como el conocimiento que tengan los sectores público y privado de las recomendaciones de la misma.

Se resalta que el resultado de esta evaluación al impactar el grado de inversión otorgado a México por las agencias calificadoras y la atracción de inversión extranjera, las responsabilidades del sector público se centran en profundizar las reformas legales que inició en 1999, difundir las recomendaciones de la

Convención y las obligaciones de cada uno de los actores comprometidos en su cumplimiento y se presentarán casos de cohecho en proceso y concluidos (incluyendo aquellos relacionados con lavado de dinero y extradición).

En virtud de ello, en el oficio circular se describen las responsabilidades del sector privado para que adopten esquemas preventivos, de mejores prácticas y de mecanismos que prevengan el cohecho, entre otras, relativas a la actuación de sus abogados y contadores, así como que las sanciones impuestas a los particulares y a los servidores públicos que incumplan las recomendaciones de la Convención, implicará su privación de la libertad, extradición, decomiso y/o embargo de dinero o bienes y que el delito de cohecho es perseguido y castigado, independientemente de que el funcionario sea acusado o no, y que las investigaciones pueden iniciarse por denuncia, pero también por otros medios, como la revisión de la situación patrimonial de los servidores públicos o la identificación de transacciones ilícitas, en el caso de las empresas y el culpable puede ser perseguido en cualquier país firmante de la Convención, por lo que realiza una transcripción de los artículos 222 y 222 bis del Código Penal Federal vigente, relativo al delito de cohecho a servidores públicos.

Como se ha acreditado, no solo es elevado y diverso el número de ordenamientos que es necesario tomar en cuenta para la elaboración de las ases de licitación, sino que este se encuentra disperso en numerosos ordenamientos.

De lo anterior, se destaca que, no obstante reconocer que los mismos han sido producto de la experiencia de varias generaciones de legisladores y servidores públicos comprometidos con su quehacer diario, el engrandecimiento y perfeccionamiento de la normatividad y, en no pocos casos, producto de su desesperación por flanquear las prácticas nocivas de los malos compradores y

vendedores, quienes siempre tendrán alguna argucia para utilizar a sus fines mezquinos las deficiencias de la norma, también es de reconocer que la amplitud y dispersión de dicha normatividad debe ser accesible al conocimiento y dominio de todos los que en ello se involucran.

Así, se evidencia la urgente necesidad de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en estrecha coordinación y colaboración mutua, realicen trabajos extraordinarios para unificar y simplificar la normatividad de la materia, actuando cada uno de ellos en la esfera de su competencia, toda vez que la obtención de las mejores condiciones para el Estado en sus contrataciones, no debe menoscabar los derechos tanto de los servidores públicos que participan en ellos, como de los licitantes, integrados por personas físicas y morales que integran en suma la sociedad misma.

Al respecto, Miguel Carbonell comenta en la introducción de la obra *Derechos Fundamentales, Estado Democrático y Justicia Constitucional* de Giancarlo Rolla, respecto de las grandes tendencias contemporáneas en materia de derechos fundamentales, la primera de ellas se constituye por la universalización de los derechos, misma que aún no se encuentra consolidada en muchas materias, pues la universalización ha tropezado históricamente con una serie impresionante de resistencia²⁸. En efecto, no obstante que la referida obra desarrolla conceptos de derechos humanos, el criterio enunciado encuentra una clara y puntual aplicación al concepto de simplificación que se propugna en la presente investigación, respecto de la normatividad de las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

²⁸ Rolla, Giancarlo. *Derechos Fundamentales, Estado Democrático y Justicia Constitucional*, primera edición, México, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <http://bibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>, p. 13.

3. Derecho comparado nacional e internacional

En el presente apartado, se pretende evidenciar las similitudes y diferencias existentes, en algunos casos abismales, que existen entre la legislación federal mexicana y tres de las entidades que integran la federación, el Distrito Federal, el Estado de Hidalgo y el Estado de Sonora, así como respecto de tres casos representativos del derecho extranjero, pues se esquematiza la normatividad de dos estados latinoamericanos, Argentina y Perú, que encuentran coincidencia con los orígenes y costumbres del Estado Mexicano, y se incluye, por último, el esquema de a la normatividad del Estado Español, cuya influencia ha sido determinante en los tres estados americanos referidos.

3.1. La normatividad de las contrataciones gubernamentales en la legislación estatal.

No obstante que las treinta y un entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal tienen sus propias normas en materia de adquisiciones, arrendamiento y servicios, es de precisar que, tratándose de las contrataciones que realizan estas, con aplicación total o parcial de fondos federales, se encuentran sujetas al ámbito de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de carácter federal, ello en términos de lo dispuesto por el artículo 1º, fracción VI.

Además de lo anterior, cabe precisar que, al encontrarse sujetas las entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal a los tratados comerciales suscritos por México, no se abordarán en forma especial las normas relativas por ser de igual aplicación que en el régimen federal.

3.1.1. Gobierno del Distrito Federal

Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de septiembre de 1998 y reformas al 11 de julio de 2002, y su Reglamento.

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
1.	33 I	La denominación o razón social de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad convocante;		
2.	II	Fecha, hora y lugar de junta de aclaración a las bases de la Licitación		
3.	III	Fecha, hora y lugar para la presentación y apertura del sobre que contenga la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica y garantía de la propuesta, así como la junta para comunicación del fallo y firma del contrato		
4.	IV	El idioma o idiomas en que podrán presentarse las propuestas		
5.	V	Requisitos legales y administrativos que deberán cumplir los participantes		
6.	VI	Descripción completa de los bienes o Servicios, información específica sobre el mantenimiento, asistencia técnica y capacitación, relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato, especificaciones y normas que, en su caso, sean aplicables, dibujos, cantidades, muestras, pruebas que se realizarán y, de ser posible, método para ejecutarlas, y periodo de garantía y, en su caso, otras opciones de cotización		

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
7.	VII	La indicación de sí 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 proveedor en su totalidad, a un proveedor por partida o sí la adjudicación se hará mediante la figura del abastecimiento simultáneo a que se refiere esta Ley, 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 no podrá ser superior al 10% con relación al precio más bajo que se haya ofrecido		
8.	VIII	En el caso de los contratos abiertos, la información que se estime necesaria conforme a esta Ley		
9.	IX	Plazo, lugar y condiciones de entrega de los bienes o prestación de los servicios		
10.	X	Pliego de cláusulas no negociables que contendrá el contrato en las que se incluirán las penas convencionales por incumplimiento del mismo		
11.	XI	Condiciones de precio y fecha o fechas de pago		
12.	XII	La indicación de sí se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse expresamente el porcentaje respectivo, de conformidad con lo dispuesto en la ley		
13.	XIII	En los casos de Licitación internacional la convocante establecerá que las cotizaciones de las ofertas económicas se realicen en moneda nacional; sin embargo, cuando el caso lo amerite, se solicitarán cotizaciones en moneda extranjera; invariablemente el pago se efectuará en moneda nacional al tipo de cambio vigente en la fecha fijada en el contrato		
14.	XIV	Instrucciones para elaborar y entregar las propuestas y garantías		
15.	XV	La indicación de que en la evaluación de las propuestas en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes		
16.	XVI	Señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos de los establecidos en las bases de la Licitación		

N U M	ART	REQUISITO	S E S C
17.	XVII	Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos	
18.	XVIII	La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la Licitación, así como las propuestas presentadas por los Proveedores podrán ser negociadas	
19.	XIX	Señalamiento de que será causa de descalificación la comprobación de que algún Proveedor haya acordado con otro u otros elevar los precios de los bienes o servicios	
20.	XX	La manifestación del proveedor, bajo protesta de decir verdad, que tiene la plena capacidad para proporcionar capacitación a operadores; la existencia necesaria de refacciones; instalaciones y equipo adecuados y personal competente para brindar el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo a los bienes adquiridos	
21.	XXI	La manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad por parte del licitante, de no encontrarse en ninguno de los supuestos de impedimento establecidos en la ley para participar o celebrar contratos	
22.	XXII	El grado de integración que deberán contener los bienes	
23.	XXIII	Indicación, en caso de que la convocante lleve a cabo visitas a las instalaciones de los participantes, del método para ejecutarlas y los requisitos que se solicitarán durante la misma. las cuales deberán practicarse obligatoriamente a todos los participantes en igualdad de circunstancias	
24.	XXIV	Nombre y cargo del servidor publico responsable del procedimiento de licitación pública	
25.	43	Determinaren los plazos para el acto de presentación y apertura del sobre que contenga la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica, así como el nombre del servidor público responsable de presidir los actos de presentación y apertura de propuestas, y de fallo.	
26.	58	La procedencia de distribuir la adjudicación de un mismo bien o la prestación de un servicio a dos o más proveedores si se establece la figura de abastecimiento simultáneo.	

NUM	ART	REQUISITO	S	E S C
27.	62	Condición de precio fijo y, en su caso, la fórmula de ajuste de precios en casos justificados.		
REGLAMENTO				
28.	9	Condiciones y porcentaje del anticipo.		
29.	37 I	Las causas por las que se declarará desierta la licitación		
30.	II	El derecho que tienen los licitantes para inconformarse		
31.	III	En su caso, el lugar, fecha, cantidad y forma para la presentación de muestras para verificar especificaciones		
32.	IV	Visitas a las instalaciones de los licitantes, para llevar a cabo una correcta evaluación de sus propuestas, señalando la fecha, hora y forma en que se llevarán a cabo		
33.	38	Los casos en que los bienes que vayan a ser adquiridos no requieran de refacciones, instalaciones, equipos adecuados, personal competente para brindar el servicio de mantenimiento preventivo o correctivo, así como la capacitación a operadores, se deberán aclarar dentro de las bases de licitación pública estas circunstancias y no será necesario que se presente la manifestación a que alude la fracción XX del artículo 33, de la Ley		
34.	46	Precisión de las especificaciones de los bienes o servicios, las cuales deberán ser susceptibles de medirse y verificarse, y si se requiere de la realización de pruebas, el método para ejecutarlas y el resultado mínimo que deberán obtenerse, en cuyo caso podrá determinarse los laboratorios acreditados en los cuales se realizarán las pruebas.		
TOTAL DE ORDENAMIENTOS			2	
TOTAL DE REQUISITOS			34	
O b l i g a t o r i o s			26	
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios			8	

La normatividad vigente de la materia, en el Gobierno Distrito Federal, guarda gran similitud con la federal, de la cual dependía al cien por ciento, hasta que le fue reconocido por la Constitución Política Federal su derecho a regir, a través de su Asamblea Legislativa, sus propias normas reglamentarias.

3.1.2. Estado de Sonora

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal, (Ley número 6, publicada en el Boletín Oficial No. 46, Sección I, de fecha 8 de diciembre de 1988.

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
1.	20	Descripción completa de los bienes muebles y de sus especificaciones, indicando, en su caso, los requerimientos de carácter técnico y demás circunstancias pertinentes que se habrán de considerar, para la adjudicación		
2.	24 I	Origen de los fondos para realizar la adquisición		
3.	II	Importe de la garantía de seriedad de la proposición y porcentaje del o de los anticipos, en su caso		
4.	III	Lugar y fecha de recepción de los bienes que se pretenden adquirir		
5.	IV	Descripción pormenorizada de los bienes, con las especificaciones que correspondan, indicando de manera particular, los requerimientos de carácter técnico y demás circunstancias pertinentes que se habrán de considerar, para la adjudicación del pedido o contrato correspondiente		
6.	V	Modelo de contrato o pedido		

N U M	ART	REQUISITO	S E S C
Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal (Publicado en el Boletín Oficial No. 8, Sección I, de fecha 26 de Enero de 1989).			
7.	69 I	Que la adquisición, el arrendamiento o el servicio, puede ser objeto de revisión por parte de la Secretaría de la Contraloría General del Estado o por quien ésta designe, a fin de comprobar que la calidad, la cantidad, el precio y demás circunstancias relevantes de la operación, son los adecuados para el interés del Estado	
8.	II	Que la revisión puede ser practicada en los centros de producción, almacenes y puertos de embarques o de llegada, así como en los depósitos o lugares de recepción de los bienes	
9.	III	Que el proveedor se obliga a otorgar todas las facilidades necesarias, para el desahogo de la revisión	
10.	IV	Que el proveedor acepta someterse a la revisión y a sus resultados, así como a los efectos jurídicos a que se contraen los Artículos 37 y 38 de la Ley	
11.	V	Que cuando para la comprobación de la calidad o de las especificaciones técnicas de los bienes se requieran muestras, éstas serán a cargo del proveedor	
12.	VI	Que cuando para el desahogo de la revisión, sean necesarias pruebas destructivas, éstas serán realizadas sin responsabilidad para quien efectúe la revisión	
TOTAL DE ORDENAMIENTOS			2
TOTAL DE REQUISITOS			12
O b l i g a t o r i o s			7
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios			5

3.1.3. Estado de Hidalgo

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles para el Estado de Hidalgo (Publicada en el Periódico Oficial, el lunes 25 de julio de 1988).

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
1.	25	La descripción completa de los bienes o servicios y sus especificaciones, indicando, en su caso, y de manera particular los requerimientos de carácter técnico y demás circunstancias pertinentes que habrá de considerar el Ayuntamiento, la dependencia o Entidad convocante para la adjudicación del pedido o contrato correspondiente		
2.	Cuarto Transitorio	El Poder Ejecutivo del Estado expedirá las bases y proveerá los instrumentos de coordinación de las dependencias y entidades, a fin de que los actos y operaciones a que se refiere esta Ley puedan uniformarse para efectos de simplificación de trámites y facilitación de controles		
TOTAL DE ORDENAMIENTOS			1	
TOTAL DE REQUISITOS			2	
Obligatorios			2	
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios			0	

Es de precisar que el Estado de Hidalgo no cuenta con un Reglamento que precise la forma en que se deben integrar las bases de licitación, lo que permite concluir que, a falta de una normatividad que brinde mayor precisión en el actuar de los servidores públicos, los procedimientos se pueden ver sujetos a criterios particulares y múltiples vicios que ponen en riesgo la obtención de las mejores condiciones en las adquisiciones del Estado.

3.2. La normatividad de las contrataciones gubernamentales en el Derecho Internacional.

3.2.1. Argentina

El régimen de contrataciones Argentino se encuentra disperso en cuatro ordenamientos:

1. El Régimen General. Contrataciones Públicas Electrónicas. Contrataciones de Bienes y Servicios. Obras Públicas. Disposiciones Finales y Transitorias, publicado mediante Decreto 1023/2001 con las modificaciones introducidas por el Decreto N° 666/2003.
2. Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional, Decreto 436/2000 del 30 de mayo de 2000
3. Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para la Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional, Decreto N° 834/2000 del 12 de octubre de 2000.
4. Manual Práctico para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional, Decreto N° 515/2000 del 14 de diciembre de 2000.

Derivado del cúmulo de información sobre la materia, a continuación se hace referencia de los requisitos que deben ser considerados para la elaboración de los denominados Pliegos, determinados por cada uno de los documentos enumerados anteriormente.

Régimen General. Contrataciones Públicas Electrónicas. Contrataciones de Bienes y Servicios. Obras Públicas. Disposiciones Finales y Transitorias

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
1.	12 g)	Si la autoridad administrativa se encontrará facultada para prorrogar, los contratos de suministros de cumplimiento sucesivo o de prestación de servicios.		
2.	31	Forma y monto de la garantía del cumplimiento de sus obligaciones por anticipos.		
Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional				
3.	12	Prever la posibilidad de presentar ofertas parciales por parte de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y formas asociativas, así como la posibilidad de que estas presenten ofertas parciales.		
4.	43	Requerir a los oferentes que acompañen información acerca del financiamiento del proyecto, se hagan cargo de la provisión de repuestos, ofrezcan garantías de calidad y vigencia apropiadas, detallen los trabajos de mantenimiento a realizar y todo otro requisito que resulte conducente al buen resultado de la contratación.		
5.	47	El criterio de evaluación y selección de las ofertas.		
6.	50	Los bienes y servicios a contratar deberán agruparse por renglones afines o de un mismo rubro comercial.		
7.	52 a)	Tratándose de licitaciones y concursos de etapa múltiple, el monto fijo de la garantía de mantenimiento de la oferta.		
8.	c)	Monto de la contragarantía por los adelantos.		
9.	53 e)	Los requisitos que deberán reunir las compañías aseguradoras, con el fin de preservar el eventual cobro del seguro de caución.		
10.	Último pfo	La forma de la garantía en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares.		

NUM	ART	REQUISITO	S	E S C
11.	55 e)	Si se otorgara excepciones a la obligación de presentar garantías, cuando el monto de la garantía no fuere superior a \$ 2.500.00.		
12.	65	Cantidad de copias en que deberá presentarse la oferta.		
13.		Domicilio de los oferentes.		
14.	66 a)	Moneda de cotización de la oferta		
15.	b)	Si la cotización se presentará por cantidades netas y libres de envase y de gastos de embalaje o alguna otra forma.		
16.		La presentación y el tratamiento que se dará a las muestras.		
17.	68 c)	Lugar de entrega de los bienes		
18.	70	Plazo de mantenimiento de oferta		
19.	92	Forma y lugar de presentación de facturas y pago		
20.	99 c)	Forma y condiciones d prórroga de contrato		
21.	102	Factores que serán tenidos en cuenta para la evaluación de cada uno de los sobres y, en su caso, los coeficientes de ponderación relativa que se aplicarán a cada uno de ellos.		
22.	103 a) I	Datos relativos a la personalidad del licitante		
23.	103 a) V	Monto de la garantía de mantenimiento de la oferta		
24.	108	Plazo para resolver las impugnaciones a la precalificación.		
25.	110	Determinación de si se combinaran los puntajes de ambos sobres.		
26.	114	El número máximo de unidades que podrán requerirse durante el lapso de vigencia del contrato y la frecuencia en que se realizarán las solicitudes de provisión.		
27.	117	Prorroga de contratos.		

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
28.	150 a)	Plazo de vigencia del contrato		
29.	b)	Plazos y formas de pago del canon a abonar por el concesionario, definición de las bases y procedimiento a seguir para su fijación y su eventual reajuste.		
30.	c)	Presentación de certificado de visita al lugar o a las instalaciones objeto de la concesión, por parte del oferente.		
31.	d)	Condiciones y plazos relativos a entrega de los bienes y su habilitación por el concesionario.		
32.	e)	Trabajos de mantenimiento o mejoras que deba introducir el concesionario en los bienes afectados a la concesión		
33.	f)	Garantías adicionales que se deberán presentar por los bienes afectados a la concesión y por los daños que pudieran ocasionarse a terceros o, en su caso, fondo que se deberá integrar para reparaciones o reposiciones, con retenciones porcentuales sobre los pagos pertinentes.		
34.	g)	Idoneidad técnica requerida al concesionario y, en su caso, a sus reemplazantes, para la atención de la concesión.		
35.	h)	Limitación o acumulación de adjudicaciones similares a un mismo oferente, cuando existan razones previamente fundadas por autoridad competente.		
36.	i)	Condiciones que obliguen al adjudicatario a hacerse cargo transitoriamente de otra concesión similar que por cualquier motivo se hubiera extinguido		
37.	157	Causales de rescisión		
38.	158	Graduación de las multas por incumplimiento de las obligaciones.		
TOTAL DE ORDENAMIENTOS			2	
TOTAL DE REQUISITOS			38	
O b l i g a t o r i o s			16	
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios			22	

Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para la Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto mediante el cual se publicó el documento en comento, las normas contenidas en el, constituyen el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para la Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional para los contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, alquileres con opción a compra, permutas y concesiones de uso de los bienes dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren los organismos del Sector Público Nacional, idea novedosa que, se estima, fue emitida con el propósito de simplificar y compendiar en un solo documento, todos los elementos que deben considerarse en la elaboración de una bases o pliegos licitatorios, sin embargo, el resultado, a juicio de la Tesista, no logró el mencionado cometido simplificador, pues se limitó a repetir lo que la ley de la materia y su reglamento ya habían expresado.

N U M	ART	REQUISITO	S E S C
1.	5 I a)	Monto fijo de la garantía de mantenimiento de oferta, en los casos de licitaciones y concursos de etapa múltiple.	
2.	c)	Contragarantía, por el equivalente de los montos que reciba el adjudicatario como adelanto.	
3.	II e)	Requisitos que tendrán que reunir las compañías aseguradoras con el fin de preservar el eventual cobro del seguro de caución	
4.	II Pen- último pfo.	Forma de constitución de la garantía en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares.	

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
5.	6	Plazo para la aclaración y modificación del pliego de bases		
6.	7	Cantidad de copias en que deberá presentarse la oferta		
7.		Domicilio de los oferentes.		
8.	10 a)	Unidad de medida de los bienes y moneda de cotización.		
9.	b)	Si la cotización se presentará por cantidades netas y libres de envase y de gastos de embalaje o alguna otra forma.		
10.	11	Si se requiere acompañar muestras y el plazo límite de presentación.		
11.	32 a)	El plazo para el pago de las facturas, su forma y lugar de presentación Si se requiere financiamiento por parte de los oferentes, se establecerán las bases del mismo.		
12.	35 I	Nombre del Organismo contratante.		
13.	II	Tipo, número, ejercicio, clase y modalidad del procedimiento de selección.		
14.	III	Objeto de la contratación.		
15.	IV	Lugar, plazo y horario de presentación de ofertas.		
16.	V	Lugar, día y hora del acto de apertura de ofertas.		
17.	VI	Especificaciones técnicas, las que deberán consignar en forma clara e inconfundible:		
18.	a)	Las características y especies de la prestación, consignando además el número de catálogo que genera el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común creado por Decisión Administrativa N° 344 de fecha 11 de junio de 1997		
19.	b)	La calidad exigida y, en su caso, las normas de calidad que deben cumplir los bienes o servicios o satisfacer los proveedores		
20.	c)	Si los elementos deben ser nuevos, usados o reacondicionados		
21.	d)	Si se aceptarán tolerancias		

N U M	ART	REQUISITO	S E S C
22.	VII	Criterio de evaluación y selección de las ofertas, ya sea mediante la inclusión de fórmulas poli-nómicas o la clara determinación de los parámetros que se tendrán en cuenta a dichos fines, tomando en consideración el grado de complejidad, el monto y el tipo de contratación a realizar	
23.	VIII	Requisitos que deberán reunir las compañías aseguradoras con el fin de preservar el eventual cobro del seguro de caución.	
24.	IX	Cuando existan razones fundadas elegir la forma de garantía	
25.	X	Plazo de mantenimiento de la oferta	
26.	XI	Cuando se considere pertinente indicar que no será necesario presentar garantía cuando el monto de la misma no fuera superior a \$ 2.500.	
27.	XII	Cantidad de copias en que los oferentes deben presentar sus ofertas	
28.	XIII	Fijar la moneda de cotización y la moneda de pago	
29.	XIV	Establecer cuando la cotización no debe hacerse por cantidades netas y libres de envase y de gastos de embalaje.	
30.	XV	Dejar constancia cuando se admita formular oferta por renglón.	
31.	XVI	Lugar de entrega de los bienes o de prestación de los servicios	
32.	XVII	Indicar si es necesario la presentación de muestras	
33.	XVIII	Plazo en que se va a otorgar la recepción definitiva	
34.	XIX	Forma y lugar de presentación de las facturas	
35.	XX	Prever la opción a prórroga, cuando corresponda	
36.	XXI	Factores de evaluación de sobres, cuando el procedimiento sea de etapa múltiple	
37.	XXII	Información acerca del financiamiento del proyecto cuando se utilice la modalidad llave en mano y la provisión de repuestos, garantías de calidad y vigencia apropiadas, detalle de los trabajos de mantenimiento a realizar y todo otro requisito que resulte conducente al buen resultado de la contratación	
38.	XXIII	Cuando se utilice la modalidad orden de compra abierta: cantidad máxima de unidades que podrán requerirse durante el período de vigencia del contrato.	

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
39.	XXIV	Frecuencia en que se realizarán las solicitudes de provisión, para cada uno de los renglones		
TOTAL DE REQUISITOS			39	
Obligatorio			19	
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios			20	

Manual Práctico para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional

No obstante destacarse el hecho de que el Estado Argentino haya considerado la conveniencia de emitir un Manual específico para la planeación y operación de sus contrataciones, es de llamar la atención que este se haya publicado mediante un decreto que lo equipara al propio Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional y al Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para la Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional, emitido también como un reglamento, toda vez que en el contenido del mismo, como sucede en toda legislación, al no poder ir más allá de lo dispuesto por la ley, solo se constrañe a aclarar las formalidades y el desarrollo del procedimiento de contratación y, como una importante determinación, se establece en su numeral 4.1 que es la Unidad Operativa de Compras la responsable de elaborar el Pliego de Bases y Condiciones Particulares definitivo, conforme con los criterios técnicos, económicos y jurídicos que a su juicio correspondan, teniendo en cuenta las opiniones vertidas por los interesados, en la medida en que las considere pertinentes, a los fines de obtener un mejor resultado de la contratación y preservando los principios de igualdad entre los interesados, de promoción de la concurrencia, de la

competencia, de la transparencia y de la ética y que corresponde al funcionario que haya autorizado el procedimiento de selección, a quien corresponde aprobar el Pliego definitivo, mediante el dictado de un acto administrativo específico.

No obstante lo anterior, se estima que el modelo podría ser, previo perfeccionamiento de sus limitaciones, vacíos y repeticiones, servir de fundamento para la resolución de la urgente compilación de la materia en muchos de los países, como el nuestro, en el cual es urgente una compilación y ordenamiento de los requisitos en comento.

3.2.2. España

Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Publicación Boletín Oficial del Estado 148 del 21 de junio de 2000)

En la legislación española se distinguen dos tipos de pliegos (bases), los relativos a las cláusulas administrativas particulares y los correspondientes a las prescripciones técnicas particulares, lo que en el argot mexicano se conoce como bases administrativas y bases o anexos técnicos, respectivamente.

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
1	15	La acreditación de la solvencia de las empresas, mediante el compromiso de adscribir a la ejecución los medios personales o materiales suficientes para ello, que deberán concretar en su candidatura u oferta.		
2	25 5)	Criterios de selección en función de los medios de acreditación que vayan a ser utilizados, cuando, tramitado un procedimiento de adjudicación de un contrato, no haya concurrido ninguna empresa clasificada		

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
3	36 3) y 5)	Monto de la garantía complementaria, la cual no podrá superar el 16% del monto total del contrato		
4	37	Dispensa de la garantía, si los contratos se refieren a consultoría o asistencia		
5	38 1)	Importe de las garantías provisionales o definitivas en los contratos de gestión de servicios públicos		
6	47 2)	Determinación relativa a si se realizará devolución y o cancelación parcial de la garantía en caso de cumplimientos parciales		
7	52 2)	Que no podrán mencionarse productos de una fabricación o procedencia determinada o procedimientos especiales que tengan por efecto favorecer o eliminar determinadas empresas o determinados productos; especialmente no se indicarán marcas, patentes o tipos, ni se aludirá a un origen o producción determinado; sin embargo, cuando no exista posibilidad de definir el objeto del contrato a través de especificaciones suficientemente precisas e inteligibles, se admitirá tal indicación si se acompañan las palabras «o equivalente».		
8	79 1)	Modelo de proposiciones de los interesados		
9	3)	Requerimiento de documentos.		
10	86 1)	Criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes, de conformidad a los cuales el órgano de contratación acordará aquélla.		
11	2)	Ponderación de cada criterio de adjudicación		

NUM	ART	REQUISITO	S	E S C
12	87	Admisibilidad de variantes o alternativas de oferta, en cuyo caso deberá precisará sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada la presentación de variantes o alternativas		
13	89 1)	Plazo de adjudicación de contrato, si éste fuere inferior a tres meses.		
14	95 3), 5) y 6)	Penalidades especiales de la contratación.		
15	99 3)	Condiciones para la realización de pagos parciales por entregas parciales.		
16	103 3)	Fórmula o sistema de revisión de pagos.		
17	104 2)	Fórmula o sistema de revisión de precios.		
18	110 2)	Plazo del acto formal y positivo de recepción, si fuere distinto al establecido por la ley.		
19	115 2), b)	Porcentaje máximo autorizado para la subcontratación.		
20	157	Duración, plazo y prorrogas del contrato de gestión de servicios públicos		
21	164 2)	Disposiciones para la entrega de los bienes, previos a la reversión.		
22	173 c)	Tareas de concepción, análisis, escritura y prueba de programas, así como las labores de preparación precisas para la puesta en marcha de un servicio.		
23	184	Determinación de los trabajos previos, si el procedimiento se realizará en dos fases, tratándose de equipos o sistemas para el tratamiento de la información y monto de la compensación económica que se otorgará a quienes no resulten adjudicatarios		
24	187 1)	Procedencia y límite de pago de precio en dinero o en especie.		

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
25	192 a)	Plazo limite para la resolución o terminación del contrato por causas imputables a la administración, si este fuere menor a los seis meses determinados por la ley.		
26	b)	Plazo para el desistimiento del suministro si este se hubiere contratado por más de un año		
27	197 2)	Autorización, en su caso, relativa a que los contratos de consultoría y asistencia que tengan por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de obras e instalaciones puedan adjudicarse a las mismas empresas adjudicatarias de los correspondientes contratos de obras o a las empresas a éstas vinculadas.		
28	202 2)	Tratándose de servicios de consultoría y asistencia que tengan por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de obras e instalaciones, se establecerá el sistema de determinación del precio de estos contratos que podrá consistir en precios referidos a componentes de la prestación, unidades de obra, unidades de tiempo o en aplicación de honorarios por tarifas, en un tanto alzado cuando no sea posible o conveniente su descomposición o en una combinación de varias de estas modalidades.		
29	214 a) y b)	Tratándose de servicios de consultoría y asistencia que tengan por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de obras e instalaciones, se establecerán los supuestos de suspensión por causa imputable a la Administración, así como el plazo para el desistimiento o la suspensión del contrato por plazo menor a un año.		
30	216 3)	Determinación del número de participantes, si en el concurso de proyectos interviene el Jurado.		
31	218 1)	Sistema de indemnización para los casos en que el presupuesto de ejecución de la obra prevista en el proyecto se desviare en más de un 20 por 100, tanto por exceso como por defecto, del coste real de la misma como consecuencia de errores u omisiones imputables al contratista consultor, la Administración		

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
32	Adicional 8ª.	Si se otorgará preferencia en la adjudicación de los contratos para las proposiciones presentadas por aquellas empresas públicas o privadas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, tengan en su plantilla un número de trabajadores minusválidos no inferior al 2 por 100, siempre que dichas proposiciones iguallen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base para la adjudicación.		
Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Decreto 1098/2001, de 12 de octubre de 2001)				
33	1 1)	Especificaciones que por la naturaleza y objeto del contrato sean necesarias para definir los pactos y condiciones.		
34	11	Determinación de los criterios de selección de las empresas.		
35	36 3)	Exigencia de clasificación de proveedores, cuando en las obras se dé la circunstancia de que una parte de ellas tenga que ser realizada por casas especializadas, podrá establecerse la obligación del contratista, salvo que estuviera clasificado en la especialidad de que se trate, de subcontratar esta parte con otro u otros clasificados. El importe de todas las obras sujetas a esta obligación de subcontratar no podrá exceder del 50 por 100 del precio del contrato.		
36	66 1)	Las declaraciones jurídicas, económicas y administrativas, que serán de aplicación a todos los contratos de un objeto análogo además de las establecidas en la legislación.		
37	2) a)	Ejecución del contrato y sus incidencias.		
38	b)	Derechos y obligaciones de las partes, régimen económico.		
39	c)	Modificaciones del contrato, supuestos y límites.		
40	d)	Resolución del contrato.		
41	e)	Extinción del contrato, recepción, plazo de garantía y liquidación.		

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
42	67 1)	Declaraciones que sean específicas del contrato de que se trate y del procedimiento y forma de adjudicación, y no figuren en el pliego de cláusulas administrativas generales.		
43	2) a)	Definición del objeto del contrato, con expresión de la codificación correspondiente de la nomenclatura de la Clasificación Nacional de Productos por Actividades 1996 y, en su caso, de los lotes.		
44	b)	Necesidades administrativas a satisfacer mediante el contrato y los factores de todo orden a tener en cuenta.		
45	c)	Presupuesto base de licitación		
46	d)	d) Créditos precisos para atender las obligaciones, excepto en los supuestos que existe normalmente crédito o bien que está prevista su existencia en los Presupuestos Generales del Estado, o expresión de que el contrato no origina gastos para la Administración.		
47	e)	Plazo de ejecución o de duración del contrato, con determinación, en su caso, de las prórrogas.		
48	f)	Procedimiento y forma de adjudicación del contrato.		
49	g)	Importe máximo de los gastos de publicidad de licitación que debe abonar el adjudicatario.		
50	h)	Documentos a presentar por los licitadores, así como la forma y contenido de las proposiciones.		
51	i)	Criterios para la adjudicación del concurso, por orden decreciente de importancia, y su ponderación.		
52	j)	Indicación expresa, en su caso, de la autorización de variantes o alternativas, con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas.		
53	k)	En su caso, cuando el contrato se adjudique mediante forma de concurso los criterios objetivos, entre ellos el precio, que serán valorados para determinar que una proposición no puede ser cumplida por ser considerada temeraria o desproporcionada.		

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
54	l)	Aspectos económicos y técnicos que serán objeto de negociación, cuando el contrato se adjudique por procedimiento negociado.		
55	m)	Garantías provisionales y definitivas, así como, en su caso, garantías complementarias.		
56	n)	Derechos y obligaciones específicas de las partes del contrato y documentación incorporada al expediente que tiene carácter contractual.		
57	ñ)	Referencia al régimen de pagos.		
58	o)	Fórmula o índice oficial aplicable a la revisión de precios o indicación expresa de su improcedencia conforme al artículo 103.3 de la Ley.		
59	p)	Causas especiales de resolución del contrato.		
60	q)	Supuestos en que, en su caso, los incumplimientos de carácter parcial serán causa de resolución del contrato.		
61	r)	Penalidades administrativas (artículo 95 de la Ley).		
62	s)	Plazo especial de recepción del contrato (artículo 110.2 de la Ley).		
63	t)	Plazo de garantía del contrato o justificación de su no establecimiento y especificación del momento en que comienza a transcurrir su cómputo.		
64	u)	Parte o tanto por ciento de las prestaciones susceptibles de ser subcontratadas por el contratista.		
65	y)	Obligación del contratista de guardar el sigilo sobre el contenido del contrato adjudicado.		
66	w)	Expresa sumisión a la legislación de contratos de las Administraciones públicas y al pliego de cláusulas administrativas generales, con especial referencia, en su caso, a las estipulaciones contrarias a este último que se incluyan como consecuencia de lo previsto en el artículo 50 de la Ley.		

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
67	x)	Datos y circunstancias que se exijan para cada caso concreto por otros preceptos de la Ley y o el Reglamento o que el órgano de contratación estime necesario para cada contrato singular.		
	3	Requerimientos adicionales para los contratos de obras		
68	a)	Referencia al proyecto y mención expresa de los documentos del mismo que revistan carácter contractual.		
69	b)	Criterios de selección para acreditar la solvencia económica, financiera y técnica conforme a los artículos 16 y 17 de la Ley o clasificación que han de disponer los candidatos cuando el presupuesto base de licitación sea igual o superior al importe determinado en el artículo 25.1 de la Ley.		
70	c)	Plazo total de ejecución del contrato o referencia a su fijación en la aprobación del programa de trabajo, señalando, en su caso, cuáles darán motivo a las recepciones parciales a que se refiere el artículo 147.5 de la Ley.		
71	d)	Frecuencias de expedición de certificaciones de obras.		
72	e)	Condiciones y requisitos para el pago a cuenta de actuaciones preparatorias, acopio de materiales y equipos de maquinaria adscritos a las obras.		
73	f)	Condiciones de la fiscalización y de la aprobación de gasto.		
74	g)	Plazo para determinar la opción de renuncia a la ejecución del contrato por parte del órgano de contratación en los supuestos previstos en el artículo 125.5 de la Ley.		
75	h)	Especificación de la dirección de la ejecución del contrato y forma de cursar las instrucciones para el cumplimiento del contrato.		
76	i)	En su caso, imputación al órgano de contratación o al contratista de los gastos que se originen como consecuencia de la realización de ensayos y análisis de materiales y unidades de obra o de informes específicos sobre los mismos.		
	4	Requerimientos especiales para los contratos de gestión de servicios públicos		

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
77	a)	Régimen jurídico básico que determina el carácter de servicio público, con expresión de los reglamentos reguladores del servicio y de los aspectos jurídicos, económicos y administrativos.		
78	b)	Criterios de selección para acreditar la solvencia económica, financiera y técnica.		
79	c)	En su caso, tarifas a abonar por los usuarios y procedimiento para su revisión.		
80	d)	Precio o contraprestación económica a abonar por la Administración cuando proceda, especificando la clase, cuantía, plazos y forma de entrega, si procede.		
81	e)	Canon o participación a satisfacer a la Administración por el contratista o beneficio mínimo que corresponda a alguna de las partes.		
82	f)	Especificación de las obras e instalaciones que hubiera de realizar el contratista para la explotación del servicio público, expresando las que habrán de pasar a la Administración a la terminación del contrato, en su caso.		
83	g)	Especificación de las obras e instalaciones, bienes y medios auxiliares que la Administración aporta al contratista para la gestión del servicio público.		
84	h)	En los contratos bajo la modalidad de concesión, requisitos y condiciones que, en su caso, deberá cumplir la sociedad que se constituya para la explotación de la concesión.		
85	i)	Obligación del contratista de mantener en buen estado las obras, instalaciones, bienes y medios auxiliares aportados por la Administración.		
	5	Requerimientos especiales para los contratos de suministro		
86	a)	Posibilidad de licitar, en su caso, por la totalidad del objeto del contrato o por los lotes que se establezcan.		
87	b)	Criterios de selección para acreditar la solvencia económica, financiera y técnica.		

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
88	c)	Limite máximo del gasto que para la Administración pueda suponer el contrato y expresión del modo de ejercer la vigilancia y examen que incumbe al órgano de contratación, respecto a la fase de elaboración.		
89	d)	Condiciones de pago del precio y, en su caso, determinación de la garantía en los pagos que se formalicen con anterioridad a la recepción total de los bienes contratados.		
90	e)	Posibilidad de pago del precio por parte de la Administración mediante la entrega de bienes de la misma naturaleza que los que se adquieren.		
91	f)	Lugar de entrega de los bienes que se adquieren.		
92	g)	Comprobaciones al tiempo de la recepción de las calidades de los bienes que, en su caso, se reserva la Administración.		
	6	Requerimientos especiales para los contratos de consultoría y asistencia		
93	a)	Posibilidad de licitar, en su caso, por la totalidad del objeto del contrato o por los lotes que se establezcan.		
94	b)	Criterios de selección basados en los medios de acreditar la solvencia económica, financiera y técnica conforme a los artículos 16 y 19 de la Ley.		
95	c)	Sistema de determinación del precio del contrato.		
96	d)	En su caso, en los contratos complementarios, expresión del plazo de ejecución vinculado a otro contrato de carácter principal.		
97	e)	Lugar de entrega de los informes, estudios, anteproyectos o proyectos objeto del contrato.		
98	f)	Comprobaciones al tiempo de recepción de la calidad del objeto del contrato que se recibe que, en su caso, se reserva la Administración.		
99	g)	En su caso, excepción de la obligación del contratista de presentar un programa de trabajo para la ejecución del contrato.		

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
100	h)	En los concursos de proyectos con intervención de Jurado, criterios objetivos en virtud de los cuales el Jurado adoptará sus decisiones o dictámenes.		
	7	Requerimientos especiales en los contratos de servicios		
101	a)	Posibilidad de licitar, en su caso, por la totalidad del objeto del contrato o por los lotes que se establezcan.		
102	b)	Criterios de selección para acreditar la solvencia económica, financiera y técnica.		
103	c)	Sistema de determinación del precio del contrato.		
104	d)	En su caso, en los contratos complementarios, expresión del plazo de ejecución vinculado a otro contrato de carácter principal.		
105	e)	Lugar de entrega, en su caso, del servicio objeto del contrato.		
106	f)	Comprobaciones al tiempo de recepción de la calidad del objeto del contrato que se recibe que, en su caso, se reserva la Administración.		
107	g)	En su caso, excepción de la obligación del contratista de presentar un programa de trabajo para la ejecución del contrato.		
	68	Contenido del pliego de prescripciones técnicas particulares		
	1)	El pliego de prescripciones técnicas particulares:		
108	a)	Características técnicas que hayan de reunir los bienes o prestaciones del contrato.		
109	b)	Precio de cada una de las unidades en que se descompone el presupuesto y número estimado de las unidades a suministrar.		
110	c)	En su caso, requisitos, modalidades y características técnicas de las variantes.		

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
111	2	En los contratos de obras, las características que hayan de reunir los materiales a emplear, especificando la procedencia de los materiales naturales, las normas para elaboración de las distintas unidades de obra, las instalaciones que hayan de exigirse y las medidas de seguridad y salud durante la ejecución del contrato, las formas de medición y valoración de las distintas unidades de obra y las de abono de las partidas alzadas, y especificará las normas y pruebas previstas para la recepción.		
TOTAL DE ORDENAMIENTOS			2	
TOTAL DE REQUISITOS			111	
Obligatorio			61	
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios			50	

3.2.3. Perú

Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Ley N° 26850, de fecha 27 de julio de 1997)

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
	25	Condiciones mínimas de las bases:		
1.	a)	Mecanismos que fomenten la mayor participación de postores en función al objeto del proceso y la obtención de la propuesta técnica y económica más favorable.		
2.	b)	El detalle de las características de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar; el lugar de entrega, elaboración o construcción, según el caso. Este detalle puede constar en un Anexo de Especificaciones Técnicas o, en el caso de obras, en un Expediente Técnico		

N U M	ART	REQUISITO	S E S C
3.	c)	Garantía de acuerdo a lo que establezca el Reglamento	
4.	d)	Plazos y mecanismos de publicidad que garanticen la efectiva posibilidad de participación de los postores	
5.	e)	La definición del sistema y/o modalidad a seguir, el cual será uno de los establecidos en el Reglamento	
6.	f)	El calendario del proceso de selección	
7.	g)	El método de evaluación y calificación de propuestas	
8.	h)	La proforma de contrato, en la que se señale las condiciones de la operación. En el caso de contratos de obras figurará necesariamente como anexo el Cronograma General de Ejecución de la obra, el Cronograma de los Desembolsos previstos presupuestalmente y el expediente técnico	
9.	i)	Fórmulas de Reajustes de Precios, de ser el caso	
10.	j)	Las normas que se aplicarán en caso de financiamiento otorgado por Entidades Multilaterales o Agencias Gubernamentales	
11.	k)	Mecanismos que aseguren la confidencialidad de las propuestas	
12.	38	En su caso, prohibición de subcontratación	
13.	39	Determinación respecto de si habrá adelanto de pagos	
<p>Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Decreto Supremo N° 013-2001-PCM, 12 de febrero de 2001)</p>			
<p>En su artículo 2, fracción 3, se define a las bases como "Los documentos que contienen los aspectos administrativos, las especificaciones técnicas y los términos de referencia o expediente técnico, según corresponda, que con el conjunto de condiciones, procedimientos establecidos por la Entidad y, cuando corresponda, la proforma del contrato, rigen un proceso de selección específico en el marco de la Ley y el presente Reglamento".</p>			
14.	27	1. Valor Referencial de los ítems como el Valor Referencial del proceso de selección.	

N U M	ART	REQUISITO	S E S C
15.	28	Porcentaje del Valor Referencial en la contratación de servicios de cobranzas, recuperaciones, seguros o similares.	
16.	30	Mes y año que servirán para la determinación del monto de la propuesta económica cuando haya que aplicar las fórmulas de reajuste.	
	40	Características y/o especificaciones de los bienes, servicios y ejecución de obras:	
17.	1)	<p>Especificaciones técnicas que incidan sobre los objetivos, funciones y operatividad de los bienes, servicios y ejecución de obras requeridos, el precio, los factores que se considerarán para la evaluación de las propuestas y la manera en que éstos se aplicarán para determinar la mejor propuesta.</p> <p>Las características y/o especificaciones técnicas, los requerimientos técnicos así como los factores de evaluación, deberán sujetarse a criterios de razonabilidad y objetivos congruentes con el bien, servicio u obra requerido con su costo o precio. Es prohibido establecer características, especificaciones, requerimientos técnicos o factores de evaluación desproporcionados o incongruentes en relación con el objeto de la convocatoria.</p>	
18.	2)	2. Requisito de calificación previa de postores en los casos de ejecución de obras, si se contare con la opinión favorable del CONSUCODE, indicando las condiciones especiales, criterios y factores a considerar en la calificación previa de postores, la cual constituye una etapa dentro del proceso de selección convocado, en el cual los postores presentarán un sobre adicional que contendrá la documentación objeto de la calificación previa.	

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
19.	41	Precisiones y restricciones de las especificaciones técnicas.- No se hará referencia a marcas o nombres comerciales, patentes, diseños o tipos particulares, fabricantes determinados, ni descripción que oriente la adquisición o contratación de marca, fabricante o tipo de producto específico, sólo será posible solicitar una marca o tipo de producto determinado cuando ello responda a un proceso de estandarización, bajo responsabilidad del Titular del Pliego o la máxima autoridad administrativa de la Entidad.		
20.	43	Moneda o monedas en que se expresarán las propuestas.		
21.	44	Fórmulas de Reajuste de los contratos pactados en moneda nacional		
22.	45	Los sistemas o procedimientos que se utilizarán para determinar el precio y sus posibles ajustes, sobre la base de las condiciones pre-establecidas en función a la naturaleza y objeto principal del contrato. Dichos sistemas podrán ser el de suma alzada y el de precios unitarios, tarifas o porcentajes.		
23.	46	3. La forma o modalidad en que se realizará la ejecución del contrato en lo referente a su financiamiento y/o en lo relativo al cumplimiento total de la o las prestaciones que constituyen el objeto del mismo, o si la modalidad podrá ser propuesta por el postor, en cuyo caso se considerará como uno de los factores a evaluar en la propuesta.		
24.	59 b)	Fecha en que se realizará la evaluación y calificación de las propuestas técnicas.		
25.	d)	Número de copias en que deberán presentarse las propuestas.		
26.	60 2), b)	Oferta de financiamiento por parte de los licitantes en bienes y suministros.		
	61	Requisitos específicos de los Servicios en general		
27.	1), e)	Información referida a los factores de evaluación para el postor, para el personal y para el plan de trabajo.		
28.	2), b)	Oferta de financiamiento por parte de los licitantes.		
	62	Requisitos específicos de los Servicios de consultoría:		

N U M	ART	REQUISITO	S	E S C
29.	1), f)	Información referida a los factores de evaluación para el postor, para el personal y para el plan de trabajo		
30.	Último pfo.	Determinación relativa a si los postores podrán ofertar prestaciones adicionales y opcionales, con el objeto de optimizar su oferta; así como plantear la exclusión de determinadas prestaciones que considere innecesarias.		
31.	2), b)	Oferta de financiamiento por parte de los licitantes.		
32.	65	Criterios de evaluación y calificación, determinando los factores y puntajes correspondientes, considerando que la suma de los máximos puntajes que se asignen a la propuesta técnica y a la propuesta económica deberá ser igual a cien (100) puntos, de los cuales no menos de cincuenta (50) deberán ser asignados para la propuesta económica, excepto en los casos en que el Reglamento indique lo contrario.		
33.	66	Requerimientos mínimos para que la propuesta sea admitida.		
34.	72	Procedencia de abastecimiento simultáneo		
35.	119 2)	El plazo del contrato por uno o más ejercicios presupuestales, hasta un máximo de tres (3) años o, tratándose de obras, por el plazo previsto para su culminación; asimismo, si los servicios de asesoría consideran las retribuciones al locador por resultados de su gestión, el plazo podrá vincularse con la duración del encargo a contratarse		
36.	120	Prohibición, en su caso para la subcontratación		
37.	127	Obtención de las licencias, autorizaciones y permisos por parte del licitante.		
38.	129	Adelanto de pagos		
39.	131	Plazo para los adelantos		
40.	133	Plazo de los pagos periódicos, en su caso		
TOTAL DE ORDENAMIENTOS			2	
TOTAL DE REQUISITOS			40	
O b l i g a t o r i o s			20	
En su caso, o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios			20	

Destaca de la legislación Peruana el hecho relativo a que los procesos de selección son conducidos por un Comité Especial, designado por el Titular de la entidad compradora, de entre los expertos profesionales en el objeto de la contratación, que pueden ser personas físicas o morales independientes a la propia entidad, quienes no pueden ser removidos sino mediante cese, el cual se encarga de su organización y ejecución, desde la preparación de las Bases, absolución de consultas, evaluación de observaciones, recepción de ofertas, calificación de postores, evaluación de propuestas y, en general, todo acto necesario o conveniente, hasta que la Buena Pro quede consentida o administrativamente firme, quien solo se sujeta a la autoridad administrativa formal, a quien compete la aprobación de las bases (artículos 33 a 37 del Reglamento)

4. Alternativas de solución

Como resultado del análisis de la legislación federal mexicana, la correspondiente a tres entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos y a tres de la legislación extranjera, se obtienen los resultados contenidos en la siguiente tabla, en la cual se identifica el número de ordenamientos y requisitos que deben ser considerados en la preparación y elaboración de las bases o pliegos de licitación:

LEGISLACIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	
TOTAL DE ORDENAMIENTOS	2
TOTAL DE REQUISITOS	34
Obligatorios	26
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios	8

LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA	
TOTAL DE ORDENAMIENTOS	2
TOTAL DE REQUISITOS	12
Obligatorios	7
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios	5

LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE HIDALGO	
TOTAL DE ORDENAMIENTOS	1
TOTAL DE REQUISITOS	2
Obligatorios	2
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios	0

LEGISLACIÓN ARGENTINA	
TOTAL DE ORDENAMIENTOS	2
TOTAL DE REQUISITOS	38
O b l i g a t o r i o s	16
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios	22
ORDENAMIENTOS ADICIONALES	1
TOTAL DE REQUISITOS	39
O b l i g a t o r i o s	19
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios	20
TOTAL DE ORDENAMIENTOS APLICABLES	3
TOTAL DE REQUISITOS APLICABLES	77
O b l i g a t o r i o s	35
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios	42

LEGISLACIÓN ESPAÑOLA	
TOTAL DE ORDENAMIENTOS	2
TOTAL DE REQUISITOS	111
O b l i g a t o r i o s	61
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios	50

LEGISLACIÓN PERUANA	
TOTAL DE ORDENAMIENTOS	2
TOTAL DE REQUISITOS	40
O b l i g a t o r i o s	20
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios	20

LEGISLACIÓN FEDERAL MEXICANA	
TOTAL DE ORDENAMIENTOS DIRECTOS	2
TOTAL DE REQUISITOS	75
O b l i g a t o r i o s	39
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios	36
ORDENAMIENTOS ADICIONALES	11
TOTAL DE REQUISITOS	42
O b l i g a t o r i o s	29
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios	13
TOTAL DE ORDENAMIENTOS APLICABLES	13
TOTAL GLOBAL DE REQUISITOS APLICABLES	117
O b l i g a t o r i o s	68
En su caso o facultativos por el tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios	49

Como se hace evidente del cuadro de la legislación mexicana, la existencia de 13 ordenamientos, de los cuales se desprenden 117 requisitos, ya sea distintos, repetitivos o complementarios, resultan ser fundamento normativo o derecho vigente, que resultan aplicables a la planeación y elaboración de las bases de licitación, documento primordial, definitorio y definitivo de los derechos y obligaciones que habrán de regir a las partes, durante el procedimiento de contratación y durante la propia ejecución de los contratos que se adjudiquen, lo cual resulta de difícil aplicación, por el elevado grado de dificultad, no solo del conocimiento de los mismos, sino de su praxis o aplicación concreta.

Aunado a la evidente dificultad expuesta, la situación se complica aún más, si se toma en cuenta que, además del contenido, la forma de integrar las propias bases no se encuentra reglamentada, salvo por el hecho de que debe constar en un documento escrito, pero cuyo desarrollo no solo llega a ser distinto entre los modelos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sino que, incluso, llega a ser contradictorio, elementos que, como se ha apuntado anteriormente, inhiben o complican la participación de muchos micro, pequeños y, aún, a medianos empresarios, quienes para el simple análisis de las bases requerirían de un ejército de expertos, que comprendan e interpreten los requerimientos de la convocante y, posteriormente, puedan evaluar, sensatamente, si sus empresas tienen la capacidad de ofrecer las tan anheladas mejores condiciones para el estado, lo que en múltiples ocasiones se ven frustradas por la falta de un modelo homogéneo de bases de licitación, cuyas diferencias debieran estar marcadas, exclusivamente, por la diferencia de los bienes, servicios o arrendamientos a contratar y, en su caso, por el hecho de que se encuentren referidas a procedimientos de carácter nacional, internacional, o bajo la cobertura de los Tratados de Libre Comercio suscritos por México.

Más aún, la falta de un modelo o formato preestablecido, permite que los malos compradores, incluidos en dicho concepto no solo a los servidores públicos encargados de operar el desarrollo del procedimiento licitatorio, sino aquellos que se encuentran adscritos a las áreas usuarias, quienes finalmente determinan las características técnicas de los bienes o servicios, los evaluarán durante el procedimiento de contratación y recibirán los mismos, quienes, unos y otros, mediante una forma confusa, desordenada o rebuscada pueden confundir a los licitantes, en forma tendenciosa. Es de recordar que, en muchos de los casos, la forma es fondo, y no solo es un estilo.

En efecto, de una rápida y breve revisión de las bases de licitación, publicadas en el Sistema CompraNet, cuyo acceso es gratuito, es factible concluir que existe una enorme variedad de modelos de bases en el mercado de compras gubernamentales.

En virtud de ello, se hace necesario que la Administración Pública Federal, desarrollando la idea de la legislación Argentina, lo que no implica que sea bajo el mismo esquema, hiciera un esfuerzo por emitir modelos o formatos tipo de bases de licitación, e incluyese, en los mismos el modelo del contrato que será formalizado, lo cual evitaría, de lograrse una adecuada concatenación de ambos documentos, simplificar el entendimiento y dominio no solo de las reglas que regirán al procedimiento de contratación, sino que se evitaría la nociva discrepancia que, en no pocas ocasiones, existe entre estas y el contenido del contrato.

En efecto, toda vez que el contrato debe ser congruente con el contenido de las bases de licitación, es de concluir que dicho contrato no puede contravenir a las bases, o ir más allá de lo dispuesto en ellas o en la normatividad que le resulte aplicable, ello según se desprende del texto del artículo 55 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Por ello, se evidencia la conveniencia de que el contrato se integre a las bases de licitación, como parte integral de lo que en el argot del medio se denomina "las bases legales o administrativas", concepto referido propiamente al apartado de las bases en que se describe el procedimiento de contratación, distinto de aquél en que se determinan las características técnicas de los bienes, servicios o arrendamientos, claro, adecuadamente concatenados los aspectos técnicos y específicos de los bienes o servicios objeto de la contratación.

Sobre el particular, aunque no con el adecuado éxito que debiera, la Administración Pública Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, atento a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ha realizado diversos ejercicios al respecto.

En efecto, tratándose de créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval, se elaboran y entregan a las dependencias y entidades convocantes los modelos o formatos de bases, mismas que siguen el modelo de Banco Mundial el cual, a juicio de la postulante, utiliza un lenguaje poco accesible y se hace un uso excesivo de las referenciaciones que, en lugar de simplificar el entendimiento —considerando que una referencia tiene el propósito de evitar repeticiones innecesarias—, pierde al lector y no permite un cabal entendimiento del documento, pues se ve en la necesidad de adelantarse y retrotraerse, constantemente, en las páginas que integran las bases.

Otra deficiencia frecuente, los es el que muchas dependencia y entidades optan por transcribir numerosos textos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento, y demás ordenamientos que, en su caso resultan aplicables a la contratación, lo que genera un elevado contenido de textos, generalmente expuestos sin el cuidado didáctico que, en opinión de la sustentante, debe prevalecer en las bases, hecho que se propicia por el hecho de que, como ya se ha evidenciado, son producto de numerosos ordenamientos, que generan abultados documentos, grandes mamotretos que hacen de ellos una pesada y tortuosa lectura, además de su difícil manejo y transporte, sin dejar pasar por alto el alto costo que implica su impresión, lo cual, estima la postulante, resulta innecesario, toda vez que, para fundamentar y motivar

determinado requisito, trámite o quehacer de los servidores públicos, bastaría la simple mención sintetizada del ordenamiento legal que se invoca, sin que sea necesaria su transcripción.

4.1. La capacitación.

La improvisación en México ha implicado una enorme y cuantiosa inversión en recursos, tanto humanos como económicos o materiales.

Debido a la elevada rotación de los servidores públicos, tanto de los mandos medios y superiores como del personal operativo, se ha impedido una adecuada profesionalización del medio y no se logra la formación de verdaderos expertos, quienes sean los que participen en la elaboración de las bases o pliegos licitatorios y, con ello, poner fin a la continua y nociva improvisación o el surgimiento de grandes genios, que no obstante continuarán existiendo en toda administración, deseosos y prestos a inventar el hilo negro y el agua tibia, no obstante encontrarse llenos de buen ánimo, al resultar carentes de toda experiencia, ocasionan altos costos y fracasos al Estado.

En las administraciones federales de los últimos treinta años, se han desarrollado múltiples acciones por buscar la profesionalización de los servidores públicos en general, muestra de ello, entre muchas otras, se pueden evocar los conceptos de María Elena Vázquez Nava, otrora Titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), hoy denominada Secretaría de la Función Pública, dependencia bajo cuya responsabilidad se encuentra la interpretación, a efectos administrativos, de la Ley de Adquisiciones,

Arrendamientos y Servicios del Sector Público,²⁹ mismos que a continuación se expresan.

“Capacitar para prevenir” es un ambicioso programa que persigue el objetivo primordial de dotar a los servidores públicos de las herramientas conceptuales y legales, así como de la información oportuna que les permita realizar su función lo más apegados a los esquemas y mecanismos de operación que marca el aparato público y la legislación vigente.

Este objetivo no se agota en si mismo, sino que está vinculado a otros fines y metas de la Administración Pública Federal, a las prioridades nacionales y a un reclamo de la sociedad mexicana que exige soluciones oportunas y servicios cada vez mejores.

En todos los ámbito de la vida nacional, un esfuerzo por lograr la excelencia que nos permita alcanzar una organización económica y administrativa cada día más depurada y eficiente.

Esto apunta hacia la necesidad de entender que el pivote, el eje de la modernización, debemos buscarlo en el servidor público.

Al introducir un programa como este no estamos de alguna manera reconocimiento que la administración pública, tal como es ahora, presenta graves deficiencias.

²⁹ CFR, Vázquez Nava, María Elena, Capacitar para Prevenir, Discurso N° 16., Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1989.

El programa obedece más bien a la determinación de llevar a la excelencia la labor de los servidores públicos, de modo que su participación de los cambios que tenemos por delante se vea precedida del compromiso de superar el nivel y capacidad que tienen actualmente.

Entendemos por excelencia ese territorio en que se dan la mano el conocimiento y la ciencia social de su aplicación, la maestría con el apego irrestricto a la normatividad, la eficiencia con sentido estricto pero humano de cómo han de marchar los asuntos públicos en beneficio de los más y nunca en su detrimento.

Estamos convencidos de que casi la mitad de las irregularidades detectables en el aparato burocrático se producen cuando el servidor público actúa, tal vez de buena fe, pero ignorando que aparte de su incipiente conocimiento del marco jurídico que rige su actuación, existe un número indeterminado de reglamentaciones, directrices, y otros factores que rigen la correcta operación de una entidad u organismo en que se manejan recursos de la nación.

Si capacitamos a los servidores públicos para que su desempeño se de acorde a principios éticos, a leyes, normas, reglamentos y disposiciones de naturaleza semejante, tenemos que hacerlo con la intención última de inculcar en ellos un sentido de responsabilidad ineludible, pero también con el fin de que más tarde no puedan esgrimir el pretexto de que el propio Estado no les dio las herramientas adecuadas para el cumplimiento cabal de sus funciones.

Abordar de manera que se logre una transmisión fluida u oportuna, hacia el servidor público, de todos aquellos cambios, modificaciones, derogaciones, enmiendas, reorientaciones y adecuaciones que diariamente esta generando el aparato público en su proceso de gestión, regulación, control y evaluación.

“Capacitar para prevenir” con ello se estará haciendo un alto servicio al país y ensanchando el camino hacia la administración pública moderna que espera y puede tener esta gran nación que es México.

Al respecto, expresa Alejandro Mendoza Núñez en su Manual para determinar necesidades de capacitación y desarrollo, que las organizaciones productivas en México, han mostrado un fuerte interés por la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, debido principalmente a tres factores.

- 1.- Las disposiciones legales
- 2.- El mejoramiento de la calidad de vida del trabajador
- 3.- El incremento de la productividad

Por otra parte, nuestra condición de país en vías de desarrollo, nos coloca en una situación en la que el gasto y, sobre todo, la inversión en educación y capacitación para el trabajo público y privado, se ven limitados frente a la atención de otras necesidades nacionales.

Mendoza Núñez, parafraseando a Séneca, expresa que “cuando se navega sin rumbo fijo, los esfuerzos en capacitación y desarrollo que no tengan objetivos claros, o que no atiendan a una necesidad determinada con precisión y preferencia se transformarían mucho más en gastos, que en inversión”³⁰.

³⁰ CFR, Mendoza Núñez, Alejandro, Manual para determinar necesidades de capacitación y desarrollo, editorial Trillas, cuarta edición, México, 1998, Pp. 5 a 8

La capacitación es una herramienta valiosa mediante la cual podemos identificar a todos y cada uno de los integrantes de la empresa, así como sus conocimientos, experiencias, habilidades, intereses y actualización en el trabajo, de manera que se puedan planear los recursos de entrenamiento requeridos para hacer frente a las necesidades presentes y futuras de la organización.³¹

El servicio fundamental que debemos proporcionar al país, ya no es sólo la penetración del capital, sino la penetración de la tecnología, de las formas adecuadas y oportunas de hacer las cosas.

Entendiendo que el limitante fundamental de nuestro crecimiento es la falta de capacidad y capacitación, elevamos a rango constitucional el derecho a la capacitación, para salir de esa dolorosa paradoja que en materia de empleo padece el país, que al mismo tiempo demanda y no encuentra mexicanos preparados; y los que no lo están demandan y no encuentran trabajo elemental; dolorosa situación que vive el país y que sólo podemos resolver por el camino de la capacitación, de la salud, de la alimentación, de la comunicación, del agua potable, de la atención a quienes ahora no pueden asegurar las oportunidades de la democracia.

En un régimen, en un sistema, en un país de recursos reducidos como el nuestro, es indispensable racionalizar la capacidad para capacitar; precisamente porque tenemos pocos recursos, nos urge planear la capacitación para aprovecharlos mejor; se hace indispensable de congruencia, de racionalización,

³¹ CFR, Grados, Jaime A., Capacitación y desarrollo de personal, editorial Trillas, primera edición, México, 1999.

que desemboque tanto en sistemas de planeación como en el aprovechamiento de recursos escasos.

Si en algún momento de nuestra historia se hace patente la necesidad de que el mexicano se capacite para poder acceder a estadios superiores, es ahora. Uno de los limitantes que del progreso podemos sufrir sino nos alertamos, es precisamente de la falta de capacitación de nuestra gente. Si algún cuello de botella hay en el progreso nacional, es que el esfuerzo de capacitación de nuestra gente que lo necesita, no esta cumplido.

No necesitamos reiterar lo que son los programas de productividad y capacitación, baste destacar a la urgencia de crear mayor riqueza mejor distribuida y aumentar la competitividad del país. Y para ello urge superar la limitante que esta significada por la falta de capacitación.

Los procesos tecnológicos son eminentemente perecederos su transitoriedad es notable; se esta ante un proceso de aceleración constante den la modificación de la tecnología; circunstancia que, paradójicamente, es el elemento subyacente de muchos problemas de la economía nacional, al no contarse con un sistema que permita capacitar al individuo y que le otorgue aptitud para operar los nuevos mecanismos y aparatos que la ciencia moderna crea de modo incesante y participar con sólida eficacia en los procedimientos de reciente diseño.

4.2. Hacia un Manual de Contrataciones Gubernamentales

"No hace falta un gobierno perfecto; se necesita uno que sea práctico", Aristóteles. "Sólo cabe progresar cuando se piensa en grande, sólo es posible

avanzar cuando se mira lejos”, José Ortega y Gasset. “Todos los medios son buenos cuando son eficaces”, Jean Paul Sartre.³²

Partiendo de los conceptos de tan connotados pensadores, podemos manifestar no solo la conveniencia, sino la urgente necesidad de que la Administración Pública Federal integre una Manual de Contrataciones Gubernamentales, en el cual no solo se compendien los numerosos ordenamientos que resultan aplicables a los procedimientos de contratación, sino que estos se simplifiquen y expongan de manera pedagógica, dirigido no solo a los servidores públicos participantes en los procedimientos o a los licitantes, sino que éste debe ser dirigido al público en general.

El dominio del conocimiento en materia de contrataciones del sector público, no debe estar reservado a los eruditos del derecho, sino que deben estar orientados al público en general, a la ciudadanía, quien tiene el pleno derecho de entender y comprender, la forma en que la Administración Pública Federal invierte los recursos públicos y, por tanto, recursos del pueblo.

En efecto, la democracia no solo es el sufragio efectivo y la no reelección, frase sacramental que continúa utilizándose en todo documento de carácter oficial; la democracia también es honradez, transparencia, información veraz y oportuna del quehacer del Estado, accesible no solo en su obtención, sino en su entendimiento.

Por ello, es necesario e indispensable contar con un documento en el cual, paso a paso, en forma sencilla y, por qué no, amena, que la Administración Pública

³² www.proverbia.net, 31 de septiembre de 2003, 17:00 hrs.

Federal debe integrar toda la información relativa a las contrataciones gubernamentales y, muy particularmente, establecer a nivel de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la prohibición expresa de que dependencia alguna pueda emitir un documento alterno, contrario, duplicado o supletorio, que afecte a las contrataciones gubernamentales.

Es indispensable contar, como más adelante se intentará evidenciar, que la Administración Pública Federal cuente con un solo organismo rector de la normatividad que resulta aplicable a las contrataciones gubernamentales, que ponga fin a la intromisión de diversas dependencias, en la formulación de la referida normatividad, como podría ser la Secretaría de la Función Pública, quien, en términos de lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público está facultada para interpretar dicha Ley, para efectos administrativos, y dicta las disposiciones administrativas que resulten estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de la misma, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, cuando corresponda, la de la Secretaría de Economía, quienes igualmente tienen la facultad de interpretar la misma, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, hecho que, en no pocas ocasiones, propicia la emisión de criterios divergentes, toda vez que la diminuta brecha que existe entre las facultades y atribuciones de las tres dependencias, en múltiples campos, dificulta el determinar con precisión el límite de cada una.

En tal tenor, respecto de la opinión de la Tesista, relativa a no seguir el esquema Argentino, se estima pertinente aclarar que la idea de crear un documento oficial específico, con rango de legislación vigente, como lo es el **Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para la Contratación de Bienes y Servicios**

del Estado Nacional, en el cual se transcriben o duplican los ordenamientos de su Ley y Reglamento, resulta no solo innecesario, sino que podría ser peligroso el abuso de la repetición o, mejor dicho, duplicación, pues se corre el riesgo de la contradicción, particularmente cuando se realizan reformas o adiciones parciales que no contemplan a la totalidad de los preceptos en que se repite un concepto o idea. En efecto, una ley, emanada del poder legislativo, es de carácter general y enunciativo, y tiene por finalidad el disponer las normas generales, en tanto que corresponde a los reglamentos, ordenamiento de menor jerarquía, que corresponde al ámbito del poder ejecutivo, el desarrollo práctico de tales enunciados, respecto de los cuales no puede extralimitarse.

En virtud de lo anterior, la práctica Argentina se estima exorbitante pues, al tener rango de derecho positivo, pierde el objetivo principal de ser una guía o manual para el usuario, que simplifique su quehacer, el pleno y cabal entendimiento de sus derechos y obligaciones en materia de contrataciones.

La búsqueda del documento propuesto, debe tener por fin el simplificar el conocimiento y practica de los derechos y obligaciones de los involucrados y no complicar su existencia y praxis.

De la experiencia Peruana, se destaca el hecho relativo a que los procesos de selección son conducidos por un Comité Especial, designado por el Titular de la entidad compradora, de entre los expertos profesionales en el objeto de la contratación, que pueden ser personas físicas o morales independientes a la propia entidad, quienes no pueden ser removidos sino mediante cese, el cual se encarga de su organización y ejecución, desde la preparación de las Bases, absolución de consultas, evaluación de observaciones, recepción de ofertas, calificación de postores, evaluación de propuestas y, en general, todo acto

necesario o conveniente, hasta que la denominada “Buena Pro” quede consentida o administrativamente firme, Comité quien solo se sujeta a la autoridad administrativa formal, a quien compete la aprobación de las bases (artículos 33 a 37 del Reglamento).

En el manejo de los recursos económicos del estado federal, debe prevalecer un criterio objetivo de beneficio para el sector público y, de ninguna manera, el subjetivo del servidor público, quien no es dueño de su función, sino administrador de la misma, conforme a las atribuciones que la ley le confiere³³.

En tal sentido, es de considerar, que la falta de una adecuada normatividad, entendida esta como aquella que es accesible, entendible, simple y factible de cumplir, podría ser catalogada como una grave acción de incompetencia o corrupción.

Por lo anterior, es de considerar que es importante la pronta obtención de un compendio o manual, a efecto de propiciar, si se logra un documento de fácil comprensión y entendimiento, la participación de un mayor número de licitantes, que observen en su metodología, que entiendan que la participación en los procedimientos de contratación gubernamental, resulta ser más fácil de lo que se aparenta o se dice en la vox populi, que no necesita de un ejercito de eruditos y costosos colaboradores para que les auxilien en la preparación de sus ofertas o proposiciones, ni requieren de los mismos para afrontar las inconformidades y defensa de sus derechos, cuando estos se ven violentados, claro está, sin que

³³ CFR, Olvera Quintero, Jorge, Manual de licitaciones del sector publico federal, inconformidades en materia de contratación, p. 2

ello signifique el menospreciar a los profesionales del derecho, quienes, por razones naturales, resultan ser los idóneos para atender tales menesteres.

En ampliación de lo anterior, es de reconocer que en las aulas de nuestras universidades, sean públicas o privadas, no resulta factible conocer y, menos aún estudiar adecuadamente, toda la legislación vigente, incluida la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento y los once ordenamientos adicionales que regulan la materia y, por tanto, un manual o compendio sería de gran utilidad, inclusive, a los propios Abogados quienes, formada su cultura general en la materia del derecho, les resultaría más fácil el adentrarse en el pleno conocimiento de la materia relativa a las contrataciones gubernamentales.

En el mismo tenor de ideas resulta que, frecuentemente, se encuentran al frente de la alta responsabilidad que representa el realizar, por parte del Estado, las contrataciones, a servidores públicos de la más diversa preparación académica y profesional, Contadores Público, Médicos, Veterinarios, Administradores de Empresas, Ingenieros de diversas ramas y especialidades, Licenciados en Periodismo, en fin, de todas las ramas del saber, pues no existe un perfil determinado que se exija para tales menesteres, como sería lo conveniente y como se tratará de evidenciar más adelante.

Un adecuado manual disminuiría no solo el temor de los licitantes, sino que disminuiría el número de inconformidades, las cuales no necesariamente se pierden porque no exista la razón a favor de quienes las interponen, sino por su deficiente conocimiento de su adecuada formulación y defensa.

4.3. Profesionalización de los agentes contratantes.

Como se ha expresado anteriormente, una de las causas de la corrupción lo es la elevada rotación de los servidores públicos que obliga a la permanente capacitación de los que al campo de las contrataciones se incorporan y, parte de esa rotación, se debe a los generalmente bajos sueldos que se ofrecen a los servidores públicos, particularmente a los servidores públicos de base, también denominados operativos, hecho que genera un pernicioso círculo vicioso, pues el personal se desespera por los bajos salarios y se cambia de puesto, echando a la borda la capacitación que se le otorgo y, los que ingresan, por falta de capacitación y experiencia suficiente, se desesperan por tener que esperar a adquirirla y tener mejor expectativa salarial, lo que genera en suma un elevado riesgo de que caigan en la tentación o propicien contubernios con los licitantes, es decir, se cierre el círculo de la corrupción. Se junta el hambre y la oportunidad de comer.

A fin de terminar ese pernicioso y vicioso círculo, así como dar cumplimiento al principio constitucional, consagrado en el artículo 134, relativo a que los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y las entidades paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, asegurando al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, debiendo acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las referidas mejores condiciones para el Estado.

Lo anterior, no solo se logrará mediante la elaboración de numerosos ordenamientos que sirvan de candado para la corrupción, aún cuando sea

factible reconocer que dichos candados resultan no solo necesarios, sino indispensables pero, su indiscriminada emisión, podría ser un remedio que resulte peor que la enfermedad que pretende curar, toda vez que una normatividad excesiva, como se ha enunciado en este estudio, podría ser calificada como una manera de corrupción, al hacer inaccesible la normatividad y, por tanto, inoperante o de difícil cumplimiento.

Así, se hace indispensable dar cumplimiento al principio consagrado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, en cuyo Apartado "B", relativo a los trabajadores al servicio del Estado, en su fracción VII, se dispone que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y que el Estado organizará escuelas de administración pública; hecho muy alejado de la realidad, pues, en numerosos casos, no se aprecian los conocimientos y aptitudes de los servidores públicos.

En efecto, sin que en la presente investigación se pretenda determinar la existencia de una superioridad de los trabajadores del Estado, frente a los trabajadores en general, se estima necesario evidenciar que, particularmente los trabajadores operativos o de base, asignados a los procedimientos de contratación, se encuentran relegados y su tarea no se ve reconocida y diferenciada, respecto del resto de los trabajadores, respecto de los cuales, se estima, debiera existir una diferenciación.

El salario neto mensual de un trabajador de base, fluctúa entre los dos y los tres mil quinientos pesos; el básico de un Jefe de Departamento lo es de catorce mil,

el de un Subdirector de veinte mil y el de un Director de treinta y seis mil quinientos pesos³⁴.

De lo anterior, es evidente que los sueldos del personal operativo o de base son ínfimos, por no decir vergonzantes, toda vez que el grado de responsabilidad y dificultad de las actividades existentes en un área de compras o adquisiciones, requiere, o debiera requerir, una determinada capacidad técnica, adecuadamente calificada, que permita **“asegurar al Estado las mejores condiciones”**, sin cuya participación —de los operativos—, no sería factible realizar los procedimientos de contratación, toda vez que los mandos medios, a quienes tampoco se exige un perfil de puesto determinado, pero ya tienen sueldos menos indecorosos, no tendrían posibilidad alguna de realizar por sí mismos los procedimientos licitatorios.

Con lo anterior, se pretende determinar la urgente necesidad de que el Estado establezca categorías técnicas, especiales y específicas, para los servidores públicos que se responsabilizan de los procedimientos de contratación pues, no obstante que todo trabajador merece respeto, los operativos de compras tienen una alta responsabilidad, distinta de la de aquéllos que solo engrapan o archivan kilogramos de papel, a quienes se les da el mismo trato salarial, pero cuya diferencia se evidencia al momento de exigir el cumplimiento de sus responsabilidades: ¿engrapó mal, archivó mal?, ¿no pasa nada, o casi nada!; ha, ¿no respetó la normatividad de las adquisiciones?, ¿caerá todo el peso de la Ley!: la incansable e inagotable persecución del Órgano Interno de Control o de la Auditoría Superior de la Federación, extensas y arduas auditorias e

³⁴ Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 2002, anexo 1.

investigaciones, la suspensión mientras se aclaran los hechos —sin sueldo por supuesto—, la amonestación, la multa, la inhabilitación, ¡o un disculpe usted!. Es decir, hay diferencia en responsabilidades, pero ninguna en sueldo. ¿Acaso el propio Estado da por asentado que los servidores adscritos al área de adquisiciones tienen que despacharse por sí mismos?, ¿el arca se encuentra abierta para que compensen la discrepancia entre sus altas responsabilidades y sus bajos sueldos?

Como se apuntó anteriormente, la corrupción tiene distintas facetas y también ella puede estar siendo propiciada por el Estado, al cometer esas graves injusticias que, para terminarlas, de una vez por todas, se hace indispensable la creación de categorías, perfiles y tabuladores de sueldos, especiales y específicos para quienes se encuentran adscritos a las áreas de adquisiciones, a quienes también debe otorgar adecuada capacitación, estabilidad y seguridad jurídica en sus empleos.

El Estado autoritario debe empezar a dejar de serlo en su propia casa, otorgando seguridad jurídica a sus empleados, eliminando, de una vez por todas, la nociva costumbre de distribuir los puestos entre los amigos e incondicionales, para dar paso a la capacidad, a la experiencia y, por supuesto, a la honestidad, adecuadamente reconocidas y, por tanto, bien remuneradas.

Lo aquí apuntado, no pretende establecer que el Estado deje de supervisar a sus compradores, pero sí debe distinguir y remunerar adecuadamente sus actividades, reconociendo su alta responsabilidad y, generalmente, elevada carga de trabajo y dificultad para realizarlo, pues siempre se encuentra presionado por las áreas solicitantes y la constante vigilancia o supervisión de las áreas de control, internas o externas, se convierte en permanente amenaza,

toda vez que ¡siempre e invariablemente!, al comprador del Estado se le califica y encuadra, sin evidencia particular alguna, como un servidor corrupto.

El servidor público corrupto, debe ser sancionado, en su caso, mediante cese, como se apunto que sucede en la Legislación Peruana, pero el servidor público honesto debe ser reconocido y adecuadamente remunerado, a quien el Estado se encuentra obligado a brindar seguridad jurídica, estabilidad en su puesto y expectativas de mejoría en la escalera de ascenso y no el permanente temor de que se le pueda remover o pedir la renuncia "voluntaria", porque a algún jefe superior le surgió el compromiso de incorporar a algún cuate que, aún cuando no tenga la capacidad y experiencia requerida, "en el camino irá aprendiendo", no importa que cometa errores, aún cuando sean con cargo a los dineros del pueblo.

En la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, presentada por el Ejecutivo Federal, se propone a través de la adición del artículo 16 Bis, la creación de un órgano administrativo desconcentrado, denominado Comisión Federal de Contrataciones Gubernamentales, mediante el cual se pretende establecer una instancia con autonomía técnica y administrativa, iniciativa que, después de haber sido aceptada con beneplácito por la H. Cámara de Diputados, espera ante la de los Senadores, quienes tienen la alta responsabilidad de aprobar o desechar la importante iniciativa.

De ser aprobada por ambas Cámaras, se tendría la valiosa oportunidad, como al inicio del Estado actual, que un solo órgano, especial y específicamente, se encargue de la normatividad de las contrataciones de la Administración Pública Federal, en el cual podría estar la posibilidad de promover la creación de

categorías y perfiles específicos, así como salarios dignos y adecuados, a los servidores públicos involucrados en los procedimientos de planeación, contratación, almacenamiento y distribución de los preciados e importantes bienes del Estado. Es decir, lograr un organismo que sienta las bases de una reivindicación del medio y su posterior profesionalización.

¿En verdad el Estado quiere eliminar la corrupción?, si ello es verdad, tiene a su alcance una oportunidad que no puede dejar pasar ya de largo, para exigir a sus servidores públicos: tiene que brindar a estos la oportunidad de demostrar su valía y, en su caso, de premiar esta, o de eliminarlos, por no resultar útiles a los nobles fines del Estado y, por ende, del Pueblo.

5. Conclusiones.

Primera.- La función administradora del Estado es primordial y debe ser protegida, a fin de salvaguardar los intereses de la sociedad y requiere de una permanente y profesional atención, que le permita adecuarse a las cambiantes necesidades, que permita armonizar los intereses, en ocasiones contrapuestos, de los diversos grupos que participan en sus contrataciones, es decir, los licitantes, las áreas compradoras y las áreas de normatividad, vigilancia y control.

Segunda.- El Ejecutivo y el Legislativo tienen la gran responsabilidad de diseñar y administrar, con eficiencia, la normatividad que rige a las contrataciones del Estado, a efecto de cumplir cabalmente con el principio constitucional de obtener las mejores condiciones disponibles, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, acreditando la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez en sus acciones.

Tercera.- La existencia de trece ordenamientos para la elaboración de las bases de licitación, que derivan en ciento diecisiete requisitos, sesenta y ocho de los cuales resultan obligatorios y cuarenta y nueve lo son opcionales o facultativos, cuya aplicación dependerá del tipo de procedimiento y/o las características de los bienes o servicios que el Estado pretenda adquirir, es excesiva y, por tanto, debe realizarse una depuración y simplificación de dicha normatividad.

Cuarta.- Existe multiplicidad de órganos que influyen en la contratación de las adquisiciones arrendamientos y servicios del sector público, que tienen facultades no solo de opinar, sino de intervenir activamente en la emisión de normas que obligan a las áreas compradores, lo cual genera la grave posibilidad de emitir ordenamientos inútiles.

Quinta.- La multiplicidad origina error, contradicción, inseguridad jurídica e ineficiencia, generándose, consecuentemente, la ineficiencia del aparato gubernamental, lo cual contraviene el principio constitucional de contratar bajo las mejores condiciones para el Estado; en virtud de ello debe limitarse la participación a un solo órgano rector de las contrataciones del Estado

Sexta.- No existe secuencia lógica en el artículo 31 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, siendo necesaria una ordenada y lógica descripción de los requisitos que deben contener las bases de licitación, para ordenar la estructuración adecuada de unas bases de licitación, orden que particularmente beneficiaría la adecuada elaboración y entendimiento.

Séptima.- Debe compilarse la normatividad con secuencia lógica y procedimental; es de considerar que resulta impostergable la compilación, preferentemente en un solo documento, de toda la normatividad que resulta aplicable a la materia relativa a la contratación de las adquisiciones arrendamientos y servicios del sector público, así como la disminución de tan elevado número de documentos normativos, compilados en un solo manual operativo.

Octava.- Debe constituirse un solo órgano coordinador y autónomo que regule las contrataciones del Estado, con características técnicas y administrativas autónomas, a través del cual las dependencias involucradas, deban acudir cuando resulte necesario emitir algún ordenamiento, a fin de que se verifique la procedencia del mismo y se concatene su incorporación con la normatividad ya existente, elemento que evitaría la inclusión de ordenamientos absurdos.

Novena.- Se considera indispensable la creación de un documento tipo, lógico y didáctico, de bases de licitación, que las dependencias y entidades puedan adecuar, en lo estrictamente indispensable, a los diversos bienes o servicios que contratan; tal documento, permitiría la homologación del lenguaje, los requisitos, los criterios de evaluación, la forma de exigir los requisitos, así como la formulación y presentación de las proposiciones por parte de los licitantes.

Décima.- En las bases de licitación solo deben ser considerados aquellos requisitos que resulten estrictamente indispensables, para que los licitantes puedan entenderlos y formular sus propuestas técnicas y económicas de manera sencilla, propiciando con ello mayor participación de los particulares, así como una evaluación, por parte de la autoridad administrativa, que también resulte sencilla y, particularmente, transparente.

Undécima.- Debe normarse la integración, facultades y atribuciones del Subcomité Revisor de Bases, pues su adecuada integración y funcionamiento resultaría trascendentales en la operación de las áreas compradoras, toda vez que su adecuada existencia supondría la creación de un órgano colegiado que vigile, efectiva y en primerísima instancia, las acciones del área compradora.

Duodécima.- Debe profesionalizarse al gremio de contratantes de la Administración Pública Federal a fin de contar con personal capacitado y suficientemente remunerado, resultando imprescindible se establezca, dentro del catálogo de puestos de la Administración Pública Federal, perfiles de puesto, categorías, plazas y tabuladores, dignos y específicos, para los servidores públicos que se desempeñan en las áreas compradoras.

Bibliografía

- 1 Arellano García Carlos.
Derecho Internacional Privado.
Editorial Porrúa, México, 2ª edición 1976.
- 2 Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge
Derecho Constitucional
Primera edición, México, 1991
Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM
<http://www.blibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>
- 3 Cáseres Nieto, Enrique
Lenguaje y Derecho
Primera reimpresión, México, 2000
Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM
<http://www.blibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>
- 4 Cáseres Nieto, Enrique
¿Qué es el derecho? Iniciación a una concepción lingüística
Primera edición, México, 2000
Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM
<http://www.blibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>
- 5 Chuayffet Chemor, Emilio
Derecho Administrativo
Primera reimpresión, México, 1983.
Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM
<http://www.blibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>
- 6 Grados, Jaime A.
Capacitación y Desarrollo de Personal
Editorial Trillas, 1ª edición, México, 1999.
- 7 Ibarra Fernández, José Fernando
La Regulación de las Adquisiciones de Bienes Muebles en la Administración Pública
Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C.
México, 1991

- 8 López Elías, José Pedro
Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México
Primera edición, México, 1999, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM
<http://www.blibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>
- 9 López Portillo, José
Cuadernos de Filosofía Política N° 51 Capacitación
Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1981.
- 10 Lucero Espinosa, Manuel
Licitación Pública
Porrúa, México
- 11 Márquez Gómez, Daniel
Los Procedimientos Administrativos Materiales Jurisdiccionales como Medios
de Control en la Administración Pública
Primera edición, México, 2002
Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM
<http://www.blibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>
- 12 Meade Hervert, Christian
Licitación Pública y Medios de Defensa
Miguel Ángel Porrúa
México, 2002
- 13 Mendoza Núñez, Alejandro
Manual para determinar necesidades de capacitación y desarrollo
Editorial Trillas, 4ª. Edición, México, 1998.
- 14 Nava Negrete, Alfonso
Derecho Administrativo, primera edición, México, 1991
Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM
<http://www.blibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>
- 15 Olvera Quintero, Jorge
Manual de Licitaciones del Sector Público Federal, Inconformidades en
Materia de Contratación.
Primera edición, México, 2001
Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor

- 16 Porrua Pérez, Francisco
Teoría del Estado
Editorial Porrua, S.A.
México, 1975
- 17 Rolla, Giancarlo
Derechos Fundamentales, Estado Democrático y Justicia Constitucional
Primera edición, México, 2002,
Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>
- 18 Secretaria de Turismo
Manual de Procedimientos de Compras
SECTUR
México
- 19 Serra Rojas, Andrés
Derecho Administrativo
Editorial Porrua, SA.
México, 1976
- 20 Vázquez Alfaro, José Luis
Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el
Ordenamiento Mexicano.
Primera edición, México, 1991
Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>
- 21 Vázquez Nava, María Elena
Capacitar para prevenir
Discurso No. 16
Secretaria de la Contraloría General de la Federación,
México, 1989

Legislación

- 1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
5 de febrero de 1917
- 2 Código Fiscal de la Federación
- 3 Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público
Publicada en el Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.
- 4 Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal
Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de septiembre de 1998 Y 11 de julio de 2002.
- 5 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal Estado de Sonora
Ley 136.- B.O. No. 52, Sección II, de fecha 28 de diciembre de 1992
- 6 Régimen General para Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras Públicas de la AFIP - Administración Federal de Ingresos Públicos
Disposición AFIP N° 74/2002 - Régimen General para Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras Públicas de la AFIP.
Argentina
- 7 Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
España
- 8 Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
Decreto Supremo N° 012-2001-PCM
Perú
- 9 Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- 10 Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 2002.
- 11 Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 2002.
- 12 Reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público
Publicada en el Diario Oficial de la Federación 20 de agosto de 2001

- 13 Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal
Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 septiembre de 1999 y fe de erratas de 12 de octubre de 1999
- 14 Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal
Estado de Sonora
- 15 Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
España
- 16 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 en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997
- 17 Acuerdo por el que se establecen las reglas para la determinación y acreditación del grado de contenido nacional, tratándose de procedimientos de contratación de carácter nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 2000.
- 18 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2000.
- 19 Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Aplicación del Margen de Preferencia en el Precio de los Bienes de Origen Nacional, respecto de los importados, tratándose de procedimientos de contratación de carácter internacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.
- 20 Acuerdo por el que se establecen las reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales de conformidad con los tratados de libre comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2003.

- 21 Acuerdo por el que se establecen las reglas para la aplicación de las reservas contenidas en los capítulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2003
- 22 Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1994.
- 23 Diario Oficial de la Federación, del 16 de marzo de 2000.

Diccionarios

- 1 Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual
Editorial Heliasta, S.R.L.
Argentina, 12ª Edición, 1979
- 2 Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia
Escriche, Joaquín
Nueva edición. Paris, 1851
Librería de Rosa, Bouret y C
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?1=454>
- 3 Diccionario Jurídico 2000
Desarrollo Jurídico Copyright 2000