



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA LEY DE
ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR
PÚBLICO Y SU REGLAMENTO**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:
MARÍA TERESA PÉREZ RAMÍREZ**

ASESOR: LIC. ISMAEL RAFAEL CRUZ RAMÍREZ

ACATLAN, 9 de junio de 2008



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.

Dormí y Soñé
Que la vida era alegría
Desperté y ví
Que la vida era servicio
Que en el servicio se encuentra la alegría.

Rabindranath Tagore

**A mis padres y hermanos:
Con todo mi cariño**

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
por prepararme para servir a mi país.

A mis maestros y compañeros del Seminario,
por su gran enseñanza e invaluable amistad.

Al Ing. Juan Alberto López Toledo,
por su amistad e impulsarme día a día para lograr este trabajo.

A la Lic. Ma. Angélica D. Sieiro Noriega
por la gran oportunidad que me ha brindado.

Al C.P. Guillermo Hiriart Rodríguez,
por su confianza y apoyo.

A la Lic. Gabriela Calzada Santana,
por su enseñanza, su gran amistad y su valioso apoyo, que sin él este trabajo no
hubiera sido realidad.

A la Policía Federal Preventiva y
A la Procuraduría General de la República

INDICE

Introducción	I
---------------------------	----------

Capítulo 1

La Administración Pública en función del Estado.

1.1. El Estado	1
1.1.1. Origen.....	3
1.1.2. Concepto de Estado	5
1.1.3. Elementos del Estado.....	7
1.1.4. Fines y Funciones del Estado.....	8
1.1.5. El Estado orientado a la sociedad	13
1.2. La Administración Pública.....	14
1.2.1. Concepto de administración pública.....	15
1.2.2. Actividades que realiza la administración pública	16
1.2.2.1 La contratación administrativa	16
1.3 Evolución de las contrataciones administrativas en México	20
1.3.1. La regulación en la Constitución del 1917.....	21
1.3.2. Evolución posterior a la Constitución de 1917.....	24

Capítulo 2

Régimen Jurídico de la contratación administrativa en México.

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	34
2.1.1. Artículo 134.....	36
2.2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento	40
2.3. Tratados de Libre Comercio de los que México forma parte.....	48
2.3.1. Capítulos de Compras del Sector Público	63
2.4. Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que regulan la actividad de compra del sector público.....	69

Capítulo 3

Los procedimientos de contratación establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

3.1. Etapas del proceso de contratación	76
3.1.1. Etapa previa.....	76
3.1.2. Etapa ejecutiva o de adjudicación	87
3.1.3. Etapa final.....	88
3.2. Licitación Pública	94
3.2.1. Concepto	94
3.2.2. Naturaleza jurídica de la licitación	97
3.2.3. Principios que guían la licitación.....	99
3.2.4. Procedimiento.....	105
3.3. Licitación privada	128
3.3.1. Concepto	129
3.3.2. Causales jurídicas que fundamentan y motivan a la licitación privada	131
3.3.3. Procedimiento.....	134
3.4. Contratación Directa	136
3.4.1. Concepto	137
3.4.2. Causales jurídicas que fundamentan y motivan a la contratación directa.....	138
3.4.3. Procedimiento.....	140
3.5. Medios de impugnación	140
3.5.1. Inconformidad	141
3.5.1.1. Naturaleza jurídica de la inconformidad.....	142
3.5.1.2. Tramitación de la inconformidad.....	143
3.5.2. Recurso de Revisión.....	146
3.5.3. Juicio de Nulidad	150

Capítulo 4

Las reformas, modificaciones y adiciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.

4.1. Reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de fecha 7 de julio de 2005	155
4.2. Reformas al Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de fecha 30 de noviembre de 2006.....	178

4.3. Propuestas de reformas y adiciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento 193

Conclusiones 201

Bibliografía..... 203

Introducción

Con el fin de alcanzar las metas y objetivos que satisfagan las necesidades de la sociedad, el Estado realiza un complejo número de funciones a través de los órganos de gobierno en los términos y ámbitos de su competencia establecidos en la Constitución y sus leyes reglamentarias.

Una de las actividades de mayor importancia dentro de la Administración Pública, es la actividad económica de compra, pues constituye en nuestro país, uno de los renglones de gasto de mayor envergadura. Basta mencionar que recientemente la Secretaría de la Función Pública, comunicó que se destinan alrededor de 25 millones de dólares para las compras gubernamentales.

Es importante destacar que actualmente esta importante actividad de la administración recibía poca atención ya que las compras se consideraban como una tarea de menor importancia delegada a los niveles jerárquicos inferiores de la estructura administrativa. Hoy se revalúa la actividad de adquisiciones porque se reconoce el impacto que tiene en la economía y por su calidad de instrumento para orientar los procesos de industrialización y de comercialización, así como también ser uno de los mayores generadores de corrupción y de malos manejos del presupuesto, ya que conforme lo establece el artículo 134 constitucional, los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

A partir de las últimas reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, los procedimientos de contratación, es decir, la licitación pública, la licitación privada y la contratación directa, se volvieron un interesante objeto de estudio, puesto que no existe basta información al respecto, y la misma no se encuentra debidamente actualizada, dejando de lado la gran

importancia que reviste, puesto que gran parte del presupuesto es destinado a la adquisición, arrendamiento y contratación de servicios.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar los procedimientos de contratación, a partir de las reformas publicadas el 7 de julio de 2005 a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y las de su Reglamento publicadas el 30 de noviembre de 2006, para verificar si las mismas han permitido facilitar y transparentar las contrataciones administrativas, o en su caso, identificar si éstas, han generado deficiencias e inconsistencias a los procedimientos de contratación.

En el capítulo primero, se estudia al Estado, su origen, conceptos, los elementos que lo conforman, sus fines y funciones; asimismo se define a la Administración Pública, identificando las actividades que ella realiza, destacando a la contratación administrativa. Por último, se señala la evolución de las contrataciones administrativas en México, desde la Constitución de 1917 hasta nuestros días.

El capítulo segundo, aborda el régimen jurídico que regula la contratación administrativa en México, es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico el artículo 134, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, los Tratados de Libre Comercio de los que México forma parte, así como diversas leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás normas que enriquecen a la contratación administrativa.

En el capítulo tercero, se estudia y analiza los procedimientos de contratación administrativa contemplados en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, los cuales son: la licitación pública, licitación privada y la contratación directa. Se describen las tres etapas que conforman al gran proceso de contratación administrativa; la etapa previa que refiere a la planeación, programación y presupuestación; la etapa ejecutiva o de adjudicación, en la cual se

desarrollaran los procedimientos de contratación y por último la etapa final, que corresponde a la ejecución y cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Se aborda y analiza a la Licitación Pública, sus conceptos, naturaleza jurídica, principios que la guían, y las etapas que conforman a este procedimiento. Asimismo se aporta la definición de la licitación privada o invitación a cuando menos tres personas, las causales jurídicas que la fundamentan y motivan, así como las etapas que conforma a este procedimiento. Del mismo modo se estudia a la contratación directa o adjudicación directa, su concepto, las causales jurídicas que la fundamentan y motivan y su procedimiento. Por último, se señalan los medios de impugnación con que cuentan los licitantes o proveedores, los cuales son: la inconformidad, el recurso de revisión y el juicio de nulidad.

En el capítulo cuarto se analizan las reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector, desde su promulgación el 4 de enero de 2000 y hasta el 1 de octubre de 2007. Del mismo modo se analizan las reformas al Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicadas el 30 de noviembre de 2006. Se hacen aportaciones de reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Públicos y su Reglamento, a efecto de contribuir en hacer más ágil y transparente los procedimientos de contratación.

Por último, se presentan las conclusiones obtenidas del presente trabajo.

Capítulo 1

La Administración Pública en función del Estado.

1.1. El Estado.

Contemporáneamente, es imposible hablar del Derecho sin asociarlo al Estado y sus diversos órganos. El Congreso emite leyes; el Poder Ejecutivo aplica políticas, entre otros; el Poder Judicial administra justicia. Los órganos del Estado están vinculados estrechamente al Derecho y varios de ellos, lo producen para el territorio y toda la población.

Es más: vivimos en medio del Estado y nos parece natural que así suceda (estemos o no de acuerdo con todo lo que se hace y, sobre todo, cómo lo hace). El Estado cobra impuestos, regula el comercio, hace obras públicas, mantiene el orden. En fin, tenemos que ver cotidianamente con él en muchas circunstancias. Pero no siempre fue así: el Estado tal como lo conocemos ahora es producto de los últimos siglos de existencia de la humanidad. La evolución del Estado es de vital importancia para comprender cómo y por qué es así el Derecho hoy en día.

El Estado ha sufrido y mantiene, un proceso de evolución y desarrollo continuo. Se inicia éste en épocas distintas en los diferentes lugares, pasando de la atomización del poder feudal hacia una centralización de poder en el monarca. Su fase más evolucionada en esta etapa es la monarquía absoluta de los siglos XVI al XVIII.

Con el término Estado nos referimos a un tipo de fenómeno social caracterizado por rasgos esenciales, como: a) una relación de autoridad y subordinación entre sus integrantes; b) la existencia de un orden jurídico; c) relativa permanencia; y, d) dimensión institucional. El Estado no es, pues, como lo han sugerido ciertas concepciones, un ente que se halla por encima de la sociedad e independiente de ella. Es cierto que la expresión Estado constituye a sustanciarlo, en cierto modo, su naturaleza a considerarlo como una "cosa" autónoma frente a los hombres. Pero en

realidad, el "Estado" no es sino un tipo determinado de conducta social regulada jurídicamente, que se da en una situación espacio – temporal definida.

El Estado no es un fenómeno físico susceptible de percibirse por los sentidos, sino un hecho social que conlleva la interacción jerárquica de sus miembros, normado por un orden jurídico.

Cuando hablamos del Estado, pues, nos estamos refiriendo a una conducta humana intersubjetiva jurídicamente regulada por quienes se hallan facultados para ello. Este aspecto es subrayado por *Hans Kelsen*, en su obra "*Teoría General del Estado*", cuando nos dice que, el Estado no son los hombres que vemos y tocamos y que ocupan un espacio, sino únicamente un sistema de normas que tienen por contenido una cierta conducta humana.

La conducta colectiva de los hombres que "vemos y tocamos" es parte integrante del Estado en la medida en que se halle subordinada a un orden jurídico vigente y eficaz, que la encausa en un sentido determinado.

Hemos expresado que el Estado es un fenómeno colectivo que se da en un horizonte espacio–temporal. El carácter espacio–temporal del Estado se halla definido por la vigencia del orden jurídico en un territorio y en un periodo determinado. El orden jurídico de un Estado no es válido eternamente, ni tampoco para todos los estados. Su validez es restringida a un cierto ámbito territorial y durante un cierto periodo.

En suma, el Estado es un fenómeno social complejo, cuyo rasgo distintivo es la regularización coactiva de la conducta humana a través de un orden normativo. La naturaleza del Estado es compleja por tener varias dimensiones estrechamente ligadas entre sí.

Podemos afirmar que, el Estado es sociedad más poder (tomémosle a este en el sentido de autoridad), o sea una sociedad políticamente organizada.

La entidad o ser del Estado deriva de la sociabilidad humana. Estado y Sociedad son indisolubles en la práctica, si bien se les separa conceptualmente. En cuanto realidad socio-política, el Estado es una obra del Hombre pero de acuerdo con la naturaleza social de éste, pues, el Hombre es producto y a la vez productor de la historia.

Al Estado no lo advertimos en su forma corpórea sino a través de sus acciones, o sea a través de la legislación, de la administración pública, de la fuerza armada y de los símbolos. De ahí que su naturaleza aparezca inaprensible, y es que el Estado es un ente concreto, ante todo. Su realidad se concreta en la sociedad.

Con un fin didáctico, puede definirse el Estado como "la colectividad humana, organizada políticamente sobre un territorio".

Al Estado, se puede definirlo por sus tres elementos: pueblo, territorio y poder o autoridad, agregando la finalidad que lo anima, o sea el bien común. El poder y el fin son los datos que fundamentan el orden jurídico, el cual es la textura institucional del Estado.

1.1.1 Origen.

El Estado es el resultado de una larga evolución de la convivencia humana. Aparece con la civilización sedentaria, cuando el grupo pasa de la vida nómada a la vida agraria. Esto es que el Estado surge cuando la sociedad se divide en clases sociales.

“Históricamente consideradas las formas políticas preestatales y Estado, son el resultado de una milenaria evolución de la coexistencia humana. El fenómeno político ha existido siempre, desde los inicios de la vida social”¹

Con el Estado se alcanza el grado más alto de la organización social, el de la unidad colectiva dotada de capacidad para la autodeterminación y regida por una

¹ SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. Porrúa, México, 2005, pág. 127.

ordenación jurídica. El hecho de que el hombre esté naturalmente destinado a la convivencia fue lo que determinó las formas primitivas de la vida social y la aparición del Estado

La primera sociedad natural, fue sin duda la familia. Por extensión o crecimiento espontáneo de la familia, o bien por agregación de otras, se formaron el clan y la tribu. Esta fundó la ciudad, realidad permanente que arraiga al hombre a un territorio. Las necesidades de la defensa común y el intercambio comercial favorecieron la agregación de ciudades dentro de una más vasta unidad social: la nación. Sólo dentro de ella puede el hombre realizar sus destinos y alcanzar el mayor grado posible de perfección.

El Estado surge como respuesta a necesidades de organización y es un término reservado para un tipo particular de organización política que surge en la Edad Media.

Durante la Edad Media los individuos que, por necesidad, estaban sometidos al poder feudal, lucharon siempre, en forma más o menos visible, por su libertad. Aquellos que lograban escapar de las cargas señoriales acudían a las precarias ciudades que, paradójicamente, eran consideradas "comunidades de hombres libres", a pesar de estar sometidas al dominio del rey.

La autoridad real fue consolidándose a partir de la aparición de los fueros, que eran instrumentos a través de los cuales se otorgaban privilegios a determinadas clases o ciudades, concediéndose asimismo a los individuos beneficiados derechos y libertades hasta entonces desconocidos; como contrapartida, cumplían la función de limitar el poder de los monarcas.

En el siglo XV, se produce la consolidación de los estados nacionales y surge la clara figura de Maquiavelo, que usa métodos científicos, sin contenidos dogmáticos, buceando en la historia y recurriendo a métodos comparativos.

“El Estado actual no es una creación reciente ni estática, ni sus características han sido las mismas en el transcurso del tiempo.

Desde la más remota antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado, actuando aun frente a la naturaleza, por medio de los grupos más primitivos, en los cuales, necesariamente, hubo cierta organización y ciertos principios de orden. La historia recoge las primeras formaciones sociales permanentes, en Egipto, cerca del año 6000 antes de Cristo; y es a partir de entonces, se reconoce como polis, ciudad imperio, república, a la agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden y una determinada actividad y fines.”²

Se puede afirmar que Europa ha sido el crisol del Estado moderno; sus orígenes, como actualmente se le concibe, los fijan los autores a finales de la Edad Media y principios del Renacimiento.

Las circunstancias del Estado moderno, obedecen a causas que aparecen a partir del siglo XV, como son la concentración de un poder central único frente a los demás, la lucha que se desarrolló entre el poder feudal, el poder de las ciudades, el de los reyes, el clero representado por el papado y, por otra parte, el emperador del Sacro Imperio Romano Germánico que, a través de una serie de batallas, armadas e ideológicas, culminaron con la paz de Westfalia de 1648 que dio fin a la guerra de 30 años. Surgió así el principio de que el Estado es soberano y tiene facultad para imponer su régimen jurídico interno y establecer la política interna y exterior. La era de los descubrimientos geográficos, la imprenta, las nuevas concepciones filosóficas y la revolución protestante, también influyeron en el concepto del Estado.

1.1.2. Concepto de Estado.

La palabra Estado proviene del vocablo latino *status*, término con el que se designaba al conjunto de derechos y obligaciones que tenía una persona, respecto de ella misma, su familia y la ciudad.

² ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. Porrúa, México, 2004, pág 99.

El Estado generalmente se define como la sociedad civil jurídica y políticamente organizada. En la concepción de Hans Kelsen, el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el Poder Público, el Territorio y el Pueblo.

En virtud de lo anterior el concepto de Estado, suele usarse en ocasiones como sinónimo de sus componentes o se le confunde en los términos de nación o país. Cabe destacar que cuando se alude al término “nación” se subraya uno de los elementos del Estado; la población mientras que cuando se hace referencia al vocablo “país”, se destaca al territorio.

Miguel Acosta Romero, define al Estado como: *“La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas”*³

Otros autores refieren que el Estado es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones sobre soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio de poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que el concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; constituyen una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, así como catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común.

*“Rafael Bielsa lo define como: El estado es la organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio. Jellinek, quien lo define como: La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.”*⁴

³ Ibídem, pág. 102.

⁴ Hace referencia MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er y 2do. Cursos*. Oxford, México, 2003, págs. 28-29.

Andrés Serra Rojas, señala: *“Es difícil convencer a las gentes de que el Estado no son las personas, los edificios o las demás cosas materiales, sino un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos muy complejos, todo ello para servir a la sociedad. Como afirma Laski: el Estado presentó siempre el aspecto asombroso de una vasta multitud que debe obediencia a un número relativamente reducido de hombres.”*⁵

En resumen, se puede considerar que el Estado es una población asentada en un territorio determinado, la cual está organizada políticamente bajo un gobierno.

1.1.3. Elementos del Estado.

El concepto de Estado, independientemente del significado que se le asigne en función del enfoque teórico que lo sustente, así como las implicaciones que este mismo determine, tiene como elementos constitutivos los siguientes:

- Territorio (espacio geográfico)
- Población (pueblo)
- Gobierno (poder público)

El Estado requiere de un territorio para realizar sus fines, es decir, necesita un lugar para que su población habite y desempeñe sus actividades, cumpliendo con las normas jurídicas establecidas. El territorio es el lugar en donde reside la población. Abarca, además de la superficie terrestre: el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial, además comprende la plataforma continental.

La población se encuentra constituida por los habitantes de un país, incluso los extranjeros que se hallen de manera temporal. Así, la población es un conjunto de sujetos con obligaciones y derechos en la Constitución.

⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.*, pág. 167.

El Gobierno en un sentido amplio puede considerarse como el elemento ordenador y coactivo (detenta el poder público), ya que esta dotado de un poder soberano a fin de hacer posible el cumplimiento de los fines del Estado.

Andrés Serra Rojas, establece que: *“La teoría tradicional de los elementos del Estado señala que siendo el Estado la organización política de una sociedad, deben considerarse los siguientes elementos esenciales: un territorio, una población, los fines que se propone atender y un orden jurídico general que enlaza a todos sus elementos.*

En otros términos, el Estado debe comprender un grupo social importante, localizado sobre una porción de la superficie terrestre, dotado de un poder de mando soberano y un orden jurídico general encaminado a alcanzar determinados fines.”⁶

1.1.4. Fines y Funciones del Estado.

Fines del Estado:

La determinación de los fines del Estado repercute de manera directa y terminante sobre las actividades de éste, toda vez que para la consecución de aquellos deberán realizarse las actividades suficientes y necesarias. En este sentido Sayagués Laso nos dice que: *“Según sea la opinión que predomine en cada país y en un momento dado acerca del debatido problema de los fines del Estado, dependerá la mayor o menor extensión de las actividades o tareas que el Derecho asigne a las entidades estatales. (Tratado de Derecho Administrativo 4ª Edición, T. I, pag. 48)”⁷*

La precisión de los fines del Estado ha sido una cuestión muy debatida desde sus orígenes, lo cual explica las diversas concepciones que de él se han tenido, de acuerdo con la época y el lugar de que se trate, así como de la concepción filosófico-política que de él se tenga. Por ello se explica que diversas corrientes hayan negado

⁶ SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.*, pág. 233.

⁷ Hace referencia DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Compendio de Derecho Administrativo Primer curso*. Porrúa, México, 2005, pág. 27.

la existencia de sus fines y otras se refieran a los fines objetivos o particulares de cada Estado, o a los fines subjetivos del mismo.

La corriente más aceptada considera que el Estado tiene fines, o dicho de otra forma, que el Estado tiene una causa final que en términos generales es la consecución de los fines humanos, ya que: *“... por diferentes que puedan ser las acciones humanas y por múltiples formas que sean susceptibles de revestir los fines humanos, esta sociedad de fines puede integrarse en algunos que valgan como superiores y últimos... Los medios para conseguir estos fines superiores son varios, del propio modo que los fines intermedios, pero la variedad de estos últimos tiende a convertirse no ya en escaso número, sino en un solo fin (Jellinek, George. Teoría General del Estado, pág. 174)⁸*

Este fin último recibe el nombre de “bien común”. *“En el concepto de bien común, se articulan dos ideas. La de bien implica los elementos materiales indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas, y la norma moral que ordena su uso y destino. La de común o público implica que el Estado no puede perseguir ni admitir fines puramente particulares. El bien común se manifiesta como parte de la oposición entre lo privado y lo público, entre lo que es para un hombre y lo que es para los otros y para la comunidad global. Es el bien de los seres humanos tomados en conjunto, tal y como se realiza dentro de los marcos y por el intermedio de la sociedad, por el Estado, que encuentra en la responsabilidad y desempeño de tal función una de las fuentes principales de legitimidad y consenso.”⁹*

Ahora bien, el bien común puede exigir la satisfacción de una serie de necesidades, bien sea de interés general o colectivo, al Estado le corresponde, de manera general, por medio de sus funciones (legislativa, ejecutiva y judicial), instrumentar todos los medios que sean necesarios para alcanzar la satisfacción de ese fin primordial.

⁸ Hace referencia DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Op cit.*, pág. 27.

⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH*. Porrúa, 1999, México, pág. 337.

Sin embargo, la satisfacción de las necesidades individuales de la población no le corresponde sólo al Estado, a través de sus funciones, sino que sólo facilita los medios idóneos para que se satisfagan. Al Estado únicamente le corresponde colmar las necesidades que han sido elevadas al rango de públicas, bien sea por incapacidad de los particulares para hacerlo, o por el hecho de ser inherentes a su soberanía.

El Estado es quien debe hacer inmediatamente la declaración de cuáles son los objetivos de interés o de necesidad pública, para considerarlos fines propios. Tradicionalmente la doctrina ha clasificado a los fines del Estado en dos tipos: los esenciales, superiores, primarios o jurídicos; y los no esenciales, accidentales, secundarios o sociales.

Los primeros constituyen un mínimo de necesidades para que el Estado pueda subsistir, tales como defensa exterior, seguridad interior, obtención de medios económicos (actividad financiera, relaciones exteriores, etc.). Los segundos, por su parte, son aquellos que asume el Estado para lograr mejores condiciones de vida en sociedad.

De esta manera se puede considerar que los fines del Estado son objetivos a cumplir de manera invariable y de cumplimiento imperativo, sin embargo, resulta obvio que el contenido de estos fines ha variado según el tiempo y lugar, puesto que para lo que en un país y en época determinada pueden considerarse los objetivos a satisfacer, para otros no. Por ello, algunos han considerado que el Estado debe procurar la satisfacción del bienestar general, otros la moral, y otros la seguridad o la libertad.

Empero, siempre encontraremos que toda actividad del Estado tiene como fin último desde este punto de vista, cooperar a la evolución progresiva, en primer lugar de sus miembros, no sólo actuales sino futuros, y además colaborar a la evolución de la especie, fines que pueden, desde otro punto de vista, ser exclusivos o

concurrentes, ya sea que se trate de actividades que exclusivamente le correspondan, y actividades con las cuales ordena, ayuda y favorece o desvía las manifestaciones de la vida individual y social que se manifiestan en actividades relativas a la afirmación, como ya se dijo, de su propia existencia, a la seguridad y desenvolvimiento de su poder, así como establecer el derecho y ampararlo; y favorecer a la cultura, la economía, la sociedad, para lograr una mejor convivencia social.

Funciones del Estado:

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

En efecto, las funciones del Estado son los medios que le permiten cumplir sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines.

La expresión función produce dificultad en su aprehensión, pero se puede precisar diciendo: *“que es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial. El poder del Estado se expresa en esas tres formas, a través de los órganos que para tal efecto ha creado.”*¹⁰

Las funciones del Estado representan la forma o manera como se materializan sus atribuciones de orden legal, que tiene encomendadas en su carácter de entidad soberana para cumplir sus propios fines, y para distribuir el ejercicio de las mismas, para mantener un equilibrio en sus múltiples cometidos de orden público y de interés social, tanto la doctrina de los Derechos Constitucional y Administrativo, como la

¹⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2005, pág. 10.

legislación pertinente le reconocen tres funciones básicas que son: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.

Para un amplio e importante sector de la doctrina, las funciones del Estado se insertan en el rango de las actividades esenciales o mínimas de la sociedad y del Estado.

“En el sentir de Rafael Bielsa:

Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero la sociedad sin el Estado no podrá garantizar esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman”¹¹

Por lo anterior, para alcanzar los fines que se fijado, el Estado actúa de muy diversas maneras y diferentes campos. Es por ello que se le encuentra realizando diversos hechos o actos materiales, actos jurídicos, acciones y procedimientos, los cuales efectúa ejerciendo sus facultades o atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido.

Toda esa actividad que realiza el Estado, es decir, lo que puede o debe hacer, por variada que sea, se puede resumir en tres formas esenciales, que se caracterizan por la naturaleza de la decisión adoptada.

Así, en primer lugar, tenemos aquellos actos jurídicos y procedimientos que traen como consecuencia que la actividad del Estado se manifieste como expresión creadora de normas jurídicas. Por otro lado, se presentan aquellos actos o hechos jurídicos y procedimientos a través de los cuales actúa administrando los diferentes

¹¹ Hace referencia FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo*. McGraw-Hill, México, 1997, pág. 76

medios con los que cuenta, para que de una manera concreta, directa y continúa satisfaga las necesidades públicas. Por último, existen también actos jurídicos y procedimientos con los cuales el Estado actúa resolviendo los conflictos de intereses, suscitados entre los miembros de la colectividad, o de ellos con el Estado.

1.1.5. El Estado orientado a la sociedad.

La propensión del ser humano a vivir en grupo o comunidad para defenderse o subsistir ha promovido, sin duda, el desarrollo de las sociedades, su estructura y fines. El desarrollo humano ha trascendido los fines iniciales, incorporando otras aspiraciones como la búsqueda de la realización humana en todas sus facetas, tanto individuales, como colectivas.

El Estado se constituye, en una forma de organización política de la sociedad. Es un medio, no un fin. De ahí que durante su desarrollo histórico el debate sobre los fines del Estado y sus funciones se ha mantenido como una constante.

El enfoque se puede hacer más explícito, si se refieren las décadas más recientes (1980-2000) en donde emergieron con destino a la agenda gubernamental y la conciencia social los términos: redimensionamiento, adelgazamiento, modernización y reforma, entre otros. Ellos se configuran como necesidades y demandas sociales en torno al rol del Estado y sus fines sociales.

En este orden de ideas y sea cual fuere el debate sobre el Estado, es menester resaltar que todo Estado ha de considerar como fines últimos la dignificación de la vida de la nación, asegurando el bienestar común, es decir, la dimensión humana por antonomasia; la sociedad. De esta forma ha de promoverse un Estado para la sociedad.

La aspiración mencionada se confirma en el pronunciamiento siguiente: El ser humano es la razón de ser del Estado. La Administración Pública Federal tendrá

presente al ciudadano como origen y destino de sus acciones; éstas representarán siempre los derechos humanos.

1.2. La Administración Pública.

Desde las más remotas sociedades la administración, aparece primero para regular la distribución de los escasos satisfactores que poseían los grupos humanos, y después con fines tributarios. Con el surgimiento y la expansión de los grandes imperios de la antigüedad, experimenta un salto cualitativo y cuantitativo, a efecto de adaptarse al manejo de las riquezas obtenidas mediante la guerra.

Así, los entes de la administración existen, se modifican, se adaptan al apogeo de la Roma imperial. Este mismo proceso de cambio y adaptación se repite en la alta Edad Media, con la Baja Edad Media, en el surgimiento del estado moderno (siglo XV) y en el nuevo régimen que deviene a raíz de la Revolución Francesa (1789). Dinámica que, por otra parte, se mantiene en nuestros días y que también se dio en otras sociedades políticas no occidentales.

A medida que el Estado se ha consolidado, la administración pública incorpora nuevos cometidos a su ámbito de competencia, este movimiento orientado a aumentar el radio de acción de la función administrativa no ha cesado, porque prácticamente toda actividad social implica relaciones con los órganos del poder ejecutivo federal, local o municipal.

Tal ensanchamiento del campo de acción de la administración pública ha producido la innovación y proliferación de métodos, reglas y organismos, lo que ha motivado que se haya ensayado una multiplicidad de variantes en las estructuras del poder público, y el incremento de la diversificación de sistemas.

1.2.1. Concepto de administración pública.

Si administración significa una serie de actividades para satisfacer las necesidades de la sociedad, la expresión que proviene del latín *publicus* significa: sabido por todos, colectivo o comunitario. En suma el ámbito de problemas y responsabilidades de la administración del Estado.

La administración pública, se encuentra caracterizada como la actividad del Estado, ya que tiene por objeto fundamental a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente: la administración pública tiene su razón de ser, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desarrollo de la sociedad.

Por lo anterior, la administración pública podrá entenderse como: *“aquella parte del poder ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad”*¹²

La administración pública es una técnica, porque nos enseña hacer bien las cosas, apoyándose en una serie de reglas de carácter científico, que deben ser aplicadas en forma sistemática para el logro de un objetivo específico. En otras palabras se trata de los procedimientos, las vías o cauces que deben utilizarse para que lo querido, lo deseado o lo que debe hacerse se cumpla fielmente.

¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Op Cit.* Pág. 107.

Es un arte, porque requiere de habilidad y destreza para tomar decisiones en las tareas que tienen como finalidad el guiar personas sobresaliendo el don de mando y de liderazgo. En este sentido, la administración pública, es la ley hecha realidad objetiva; así las cosas, ese arte debe reflejarse en la dirección, coordinación y control de varias personas para realizar un objetivo creador y constructivo.

La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.

1.2.2. Actividades que realiza la administración pública.

Las actividades de la administración pública se pueden agrupar en cuatro tipos: el primero atiende a la organización jurídica, objetiva, y subjetiva del órgano administrativo; el segundo se destina a obtener los elementos indispensables para la operación y funcionamiento del aparato estatal; el tercero garantiza el orden jurídico, la seguridad de la comunidad social y la seguridad externa del Estado; el cuarto tipo de actividades busca proporcionar utilidad a la población, tanto de orden jurídico como de orden económico-social.

1.2.2.1 La contratación administrativa.

Es importante tener muy presente que el Estado, por sus múltiples y complejos fines, no solamente se limita a realizar actos jurídicos imperativos, unilaterales o coactivos, sino que tiene que recurrir a otros actos jurídicos de diversa índole, para solicitar el apoyo o respaldo de los particulares para atender la demanda de obras y servicios públicos u otros satisfactores que demandan la sociedad, es así como adquiere bienes inmuebles o muebles, equipo de oficina, vehículos y otros medios de transporte, adquisición de insumos, medicinas, alimentos, ropa, empréstitos, asistencia técnica, mantenimiento de oficinas públicas entre otros muchos más, y

para ese efecto puede aprovechar la vía contractual que se contempla tanto en normas jurídicas de derecho civil, o que para efectos de este trabajo y objeto del presente estudio, las normas propiamente administrativas.

De esta manera los particulares, y en forma coordinada las dependencias y entidades de la administración pública, mediante acuerdo ayudan a la satisfacción de necesidades colectivas, al mismo tiempo que se estimulan los intereses de la iniciativa privada a través de beneficios mutuos que armonizan los derechos de los particulares con los pertenecientes a la población, pero también, con ellos se ha logrado una mayor colaboración entre las entidades públicas, con lo cual se fortalece el federalismo mexicano.

Indudablemente las áreas más riesgosas para caer en la fecundidad de la corrupción administrativa son las concernientes a las adquisiciones y control de los contratos administrativos de obras públicas, adquisiciones de bienes y servicios; arrendamientos de bienes a favor de los poderes públicos; cuantiosas y numerosas fortunas se han originado ilícitamente en el contubernio de proveedores y servidores públicos, aunado a la mala calidad de los bienes, construcciones, mantenimientos y servicios en torno a los cuales giran en detrimento de los intereses sociales y de las propias finanzas públicas.

El contrato que celebra el Estado por medio de alguno de sus órganos, es un pacto o convenio entre los contratantes, sobre una cosa, actividad, materia o servicio determinado, y que lleva como finalidad atender necesidades de la sociedad.

En otras palabras, cualquiera de los contratos que celebre el Estado ya sea de derecho civil, mercantil o administrativo, es un acuerdo de voluntades que crea obligaciones y derechos para las partes contratantes, para realizar un objeto específico, y cuyo cumplimiento debe estar ajustado al principio de legalidad, y en particular en beneficio del pueblo.

La celebración de los contratos administrativos que realiza la administración tiene su origen de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación de la voluntad administrativa contractual, servirá para seleccionar a su cocontratante.

Por ello, el procedimiento formativo del acuerdo de voluntades es de gran importancia, y en esencia es semejante para cualquier contrato que celebre la administración pública, aunque puede variar en su forma, dependiendo del objeto que la contratación persiga, y de acuerdo con el ordenamiento jurídico que lo regule.

Por otro lado, tal procedimiento, como requisito formal del contrato a celebrarse, es obligatorio para la administración cuando el ordenamiento jurídico así lo señale, ya que de no llevarse a cabo daría lugar a la nulidad absoluta del contrato respectivo.

Dicho procedimiento es de naturaleza administrativa y, por lo tanto, se encuentra sujeto al régimen de Derecho Administrativo en virtud de que en él predomina el interés público.

Si el procedimiento resulta obligatorio, su formación será distinta, tomando en cuenta el objeto de la contratación y la regulación jurídica establecida, en la cual en algunos casos será compleja y en otros se llevará a cabo de una manera más sencilla. Por ello, dependiendo del régimen jurídico adoptado, la administración pública podrá elegir libre y directamente a la persona con la cual contratará, o bien carecerá de la libre elección y tendrá que hacerlo bajo una forma restringida.

El sistema de libre elección del contratante de la administración pública consiste en la facultad que tienen los órganos administrativos para elegir, en forma directa y discrecional, a la persona con la cual van a contratar sin sujetarse a procedimiento especial alguno.

Doctrinariamente se ha considerado que este sistema constituye la regla general de la actividad contractual de la administración pública, pues se dice que los sistemas restrictivos sólo operan de manera excepcional cuando existe una norma jurídica que así lo establezca, ya que de lo contrario el órgano administrativo goza de libertad para que de manera directa y discrecional seleccione a su cocontratante.

Tal sistema es el que prevalece en nuestro sistema jurídico, en virtud de que partiendo de la base constitucional del artículo 134, se puede observar que el sistema restrictivo sólo opera tratándose de las materias que ahí se prevén, lo que además, comparado con la inmensa mayoría de materias que a diario son objeto de la actividad contractual administrativa, las previstas en tal precepto resultan cuantitativamente inferiores.

Pero el hecho de que la administración pública cuente con un sistema de libre elección de su cocontratante no implica que esté exenta de manera absoluta del cumplimiento de los requisitos legales que deba satisfacer para que la contratación administrativa sea eficaz y legal, ya que tal libertad sólo es operante tratándose de la forma o el modo de selección del proveedor, pero no de los requisitos que regulan el debido ejercicio de esa actividad contractual. De tales requisitos sobresalen los relativos a la determinación de la necesidad de la contratación; los detalles técnicos y financieros; la aptitud personal y moral del cocontratante, etc., los cuales deberán efectuarse de acuerdo con las normas jurídicas que rijan esos casos.

Esto es así en virtud de que el principio constitucional de eficiencia, eficacia y honradez que rige la aplicación de los recursos económicos estatales, hace que el sistema de libre elección no implique que deba realizarse de manera arbitraria, sino que obliga a llevarlo a efecto de manera clara y conveniente, a fin de que no se haga sospechoso el proceder de los funcionarios públicos que deben intervenir y decidir la contratación.

Los sistemas de restricción limitan la libertad de los órganos administrativos para seleccionar a su proveedor, ya que deben realizarlo a través de un procedimiento especial.

Estos sistemas restrictivos constituyen una excepción al sistema de libre elección, puesto que sólo son obligatorios cuando la norma jurídica los establece. Tal obligatoriedad es de vital importancia para la validez del contrato a celebrarse, pues su incumplimiento trae consigo la nulidad de dicho contrato e inclusive acarrea responsabilidades administrativas para los servidores públicos que hayan participado en tal irregularidad.

Los procedimientos restrictivos que pueden adoptar los sistemas jurídicos son: 1) licitación, en sus diferentes tipos: a) pública; b) privada, y c) la denominada licitación restringida, respecto de la cual los autores no se han puesto de acuerdo acerca de su ubicación, ya que algunos la colocan como subespecie de la privada o de la pública, y otros como de tipo autónomo; aparte de estos procedimientos restrictivos también existen: 2) la contratación directa; 3) el remate o subasta, y 4) el concurso.

En nuestro sistema jurídico, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público objeto de estudio del presente trabajo, establece la licitación pública, y como excepciones de ésta, la invitación a cuando menos tres personas, que en esencia no es otra cosa que una licitación restringida, y la adjudicación directa.

1.3 Evolución de las contrataciones administrativas en México.

En los primeros años del México independiente, a falta de legislación propia, los contratos, en su generalidad, se vieron regulados por los preceptos de los ordenamientos jurídicos hispanos vigentes en la época colonial, por interpretaciones derivadas de la recopilación novohispana de legislación y jurisprudencia, y por disposiciones contenidas en la recopilación mexicana de leyes y jurisprudencia.

En México, las primeras regulaciones jurídicas de los contratos del Estado versaron sobre empréstitos públicos; a ellos se refieren los decretos del soberano Congreso Constituyente de 1822-1823, de fechas 25 de junio de 1822, 1 de mayo de 1823, y 27 de agosto de 1823, así como la fracción XI del artículo 13 del Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824.

El Congreso constituyente de 1822-1823, a propuesta del emperador Agustín de Iturbide, emitió un decreto para autorizar la contratación de un empréstito externo por 20 ó 30 millones de pesos con cargo al crédito de la nación, gravando sus rentas en garantía.

Después del emperador Iturbide y reinstalado el Congreso Constituyente éste emitió el 1 de mayo de 1823, otro decreto que autorizó la contratación de un empréstito externo de ocho millones de pesos, con quien ofreciera al erario “auxilios con mayor prontitud” garantizando con todas las rentas del Estado, mediante el cual se declara nula y de ningún valor para lo sucesivo la anterior facultad dada al señor Iturbide, y las que dio en consecuencia a D. Diego Barry, y a D. Dennies A. Smith, o pueda haber dado a algunos otros

El Congreso de 1822-1823, reducido a Congreso convocante, autorizó, mediante decreto del 27 de agosto de 1823, la contratación de un empréstito externo adicional por veinte millones de pesos con garantía de todo o parte de las rentas del Estado, “prefiriendo al que presente mayores ventajas a la nación, entre las cuales se contará de facilitar de pronto mayores recursos”

1.3.1. La regulación en la Constitución del 1917.

Por lo que atañe a los contratos administrativos, la Constitución de 1917, en su artículo 73, facultó al Congreso de la Unión:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

X. Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución.

XIII. Para reglamentar el modo como deban expedirse las patentes de corso (en rigor, la patente de corso era una concesión administrativa); para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XXX. Para examinar la cuenta que anualmente deba presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Por su parte, la fracción I del artículo 89 constitucional, al otorgar la facultad reglamentaria al titular del Poder Ejecutivo Federal, lo facultó para expedir los reglamentos de las leyes, incluidas, desde luego, las que regulasen las concesiones y otros contratos administrativos relativos a uso, explotación y aprovechamiento de tierras, aguas y demás bienes de dominio público, banca y crédito público, otros servicios públicos, patentes de corso, y vías generales de comunicación.

El artículo 126 constitucional se insertó como base fundamental del ejercicio del gasto público, y por ende de los contratos administrativos, al disponer: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado en ley posterior.”

Por último, el artículo 134 de la Constitución de 1917 impuso la obligación de adjudicar en subasta, mediante convocatoria, los contratos de obra pública, en un intento de frenar la corrupción y favoritismo imperantes en el régimen depuesto.

El referido artículo 134 no estuvo previsto en el proyecto de don Venustiano Carranza, sino que fue resultado de la adición propuesta por la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente, presentada en la sexagésima primera sesión ordinaria del mismo, celebrada el 25 de enero de 1917, en los términos del dictamen siguiente:

“Ciudadanos diputados:

A título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen.

El artículo que se agrega, por ser el último de las prevenciones generales, llevará el número 131; pero como puede haber modificaciones en la numeración, la Comisión presenta éste bajo ese número, a reserva de que la Comisión de Estilo lo coloque en el lugar que le corresponde en la serie.”¹³

Sin mayor debate y modificación, la propuesta de la Comisión fue aprobada y se incorporó como artículo 134, cuyo texto original fue el siguiente:

“Art. 134.- Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de las obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.”¹⁴

¹³ Hace referencia FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo. Contratos*. Porrúa, México, 2003, pág. 118

¹⁴ Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, insertada en la dirección URL http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

1.3.2. Evolución posterior a la Constitución de 1917.

El primer antecedente moderno de los contratos administrativos y en especial de la licitación pública, lo encontramos en la propia constitución política de 1917, en el artículo 134, el cual no se encontraba en el proyecto de Venustiano Carranza, sino que en el Congreso Constituyente, la Comisión de Constitución, integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, decidió presentar la propuesta al pleno, de adición de un artículo que sería el 134, y que tras breve discusión el 27 de enero de 1917 fue aprobado con el siguiente texto: “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”.

Lo anterior significaba que, únicamente quedaba incluidos los contratos de obras públicas, excluyéndose en forma automática, cualquier otro contrato; esto permaneció, prácticamente inalterado hasta su reforma de 1982.

Desde 1917 hasta nuestros días, tanto el Congreso de la Unión como la autoridad administrativa, han dictado una serie de disposiciones que tienen relación directa o indirecta con los contratos administrativos, y en especial con la licitación pública; a continuación se enunciarán las principales disposiciones que han regulado esta materia:

1) Ley de Secretarías de Estado, del 25 de diciembre de 1917. En dicho ordenamiento, contemplaba en su artículo 16, que las obras materiales, de las secretarías, departamentos y en general las del gobierno federal, serán ejecutadas por la Secretaría de Comunicaciones conforme al artículo 134 de la Carta Magna.

2) Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación del 1 de marzo de 1926. En esta ley se le otorgaba facultades a la Contraloría para vigilar los contratos que el gobierno celebrara.

3) Reglamento que establece la intervención de la Contraloría, en materia de contratos y compras, del 15 de julio de 1926.

4) Reglamento para la autorización de créditos en contra de la Federación y de contratos en que la misma sea parte, del 23 de enero de 1933. En su artículo 27 señalaba que los pedidos (de compras) se adjudicarían al cotizador que ofrezca mejores condiciones por lo que toca a precio, calidad de los artículos, plazo para el pago, facilidades de entrega y demás circunstancias ventajosas en cada caso.

5) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1935. Creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, debido a la importancia de esta última categoría.

6) Ley del Servicio de Inspección Fiscal del 13 de abril de 1936. Se mencionó en esta ley que la Secretaría de Hacienda tendría a su cargo la inspección fiscal, la cual comprendía entre otras cosas, la intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción.

7) Reglamento de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal del 4 de septiembre de 1936, el cual regulaba que la Oficina Central de Inspección Fiscal debía revisar los proyectos de convocatorias de obras públicas, así como intervenir en la apertura y lectura de las proposiciones presentadas (artículo 87). Asimismo, intervenía en las compras que efectuara las dependencias del Ejecutivo Federal (artículos 118 y ss).

8) Ley General de Bienes Nacionales del 3 de julio de 1942. Señalaba en su artículo 40 que la enajenación de bienes inmuebles de la Federación, se podría llevar

a cabo, en los casos y condiciones fijados por la ley; pero siempre en subasta pública.

9) Decreto que reglamenta las compras para las dependencias del Ejecutivo Federal, del 2 de febrero de 1944. Esta disposición expedida por el presidente Ávila Camacho, es muy importante, ya que por primera vez se habla de “concursos” y se expresa que los concursos deberían celebrarse, mediante convocatoria y que se publicara en dos periódicos; señalaba que las cotizaciones se presentaran en sobre cerrado y lacrado; manifiesta la apertura de sobres, como un acto solemne y el establecimiento de una gran garantía de cumplimiento del contrato. Asimismo, se dividieron las compras en tres categorías, por su monto.

10) Instructivo número 7 para actos de Inspección Fiscal en las compras que hagan las dependencias del Ejecutivo Federal del 30 de marzo de 1944. Se expresó la primera idea sobre concursos desiertos.

11) Reglamento Interior de la Comisión Coordinadora de Compras, del 24 de abril de 1944. Se le otorgaron muchísimas facultades, entre ellas, la creación y control de un Registro Nacional de Proveedores.

12) Reglamento de las Subastas a que se refiere la Ley General de Bienes Nacionales, de 4 de marzo de 1949. Dicho ordenamiento describía con toda precisión este tipo de procedimientos administrativos. En su artículo 12 señalaba, que todo postor queda obligado a sostener su postura hasta el momento en que sean notificados los postores, de la resolución que finca la subasta.

13) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958. Ella separó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, creando dos secretarías: la de Comunicación y Transporte, por un lado, y por otro la Secretaría de Obras Públicas, encargando a esta última, entre otras cosas, el establecimiento de bases y normas para contratar obras públicas.

14) La Ley de Inspección de Adquisiciones, del 30 de diciembre de 1956. Sustancialmente, señalaba la obligatoriedad de inscribirse en el padrón de Proveedores del Gobierno Federal, que controlaba la Secretaría de Patrimonio Nacional, para poder vender a cualquier dependencia o entidad Federal.

15) Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas del 4 de enero de 1966. Esta ley se refería exclusivamente a los contratos de obras públicas y estableció la obligatoriedad de inscripción en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal. Asimismo en su artículo 14 señalaba que la Secretaría de Patrimonio Nacional vigilaría que la contratación y ejecución de las obras y ejecución de subastas para adjudicar los contratos que llevasen a cabo las dependencias, se ajustarían a las bases, normas generales y criterios para la integración de precios unitarios.

16) Bases y Normas Generales para la Construcción y Ejecución de Obras Públicas, del 28 de enero de 1970 y del 3 de septiembre de 1974. En el fondo era un reglamento sobre contratación de obras públicas.

17) Ley de Inspección de Adquisiciones, del 6 de mayo de 1972. Se señalaba en su artículo 8º que los pedidos o contratos de adquisiciones, se considerarían autorizados si se ajustaba a cualquiera de los siguientes procedimientos: compras consolidadas, contratos de suministro por periodos fijos, concursos y pedidos negociados, previa investigación de fuentes de suministro.

18) Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, del 31 de diciembre de 1979. En esta disposición se incluyó a los arrendamientos y almacenes, que celebraban y controlaran las dependencias y entidades del sector público.

19) Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles, del 15 de octubre de 1980. Por primera vez, se reglamentó con todo

detalle la licitación pública en nuestro país, aunque sólo refiera a las adquisiciones las denominó, concurso.

20) Ley de Obras Públicas, del 30 de diciembre de 1980. Por primera ocasión en nuestra legislación se habla del término “licitación pública” ya que el artículo 30 de esta ley, señalaba que los contratos de obra pública se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas. Así pues, se utilizó el término “concurso” para las adquisiciones y “licitación pública” para las obras públicas.

21) Reglamento de la Ley de Obras Públicas del 11 de septiembre de 1981. Regulaba la ley anteriormente señalada.

22) Reglas Generales para la Construcción y Ejecución de las Obras Públicas del 18 de octubre de 1982.

23) Normas Generales para la Administración de los Almacenes del 26 de noviembre de 1982.

24) Normas Generales para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, del 29 de noviembre de 1982.

25) Reforma constitucional del artículo 134 de fecha 27 de diciembre de 1982. Se eleva a rango constitucional la licitación pública y se modifica este artículo.

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

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que

realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

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

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

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”¹⁵

26) Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas del 6 de julio de 1983.

27) Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes del 11 de julio de 1983.

28) Acuerdo que establece normas que deberán observarse en la Ejecución de Obras Públicas, del 30 de enero de 1984.

29) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del 8 de febrero de 1985. Una ley más de adquisiciones que, como novedad relevante, señalaba los casos de excepción de la licitación pública.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

30) Reglamento de la Ley de Obras Públicas, del 13 de febrero de 1985. Sin novedad sustancial alguna.

31) Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, de 13 de febrero de 1990.

32) Ley de Adquisiciones y Obras Públicas del 1 de enero de 1994. Esta ley unificó los preceptos contemplados en la Ley de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.

33) El 4 de enero de 2000, se separó la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, creando la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

El 5 de noviembre de 1998 el Ejecutivo Federal presentó ante los secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la cual fue turnada en la misma fecha a diversas comisiones.

La iniciativa en cuestión se insertó en un proyecto de aislar en dos ordenamientos legales las normas regulatorias de la actividad de la Administración Pública Federal en materia de adquisición de bienes muebles y de obra pública que apenas en 1994 se había fusionado en un cuerpo legal único.

Con base en un proceso de consulta desarrollado a través de reuniones con servidores públicos de diversas dependencias y entidades federales, así como con representantes de las cámaras industriales, fabricantes y proveedores de bienes y prestadores de servicios al sector público; y con apoyo, también de información proporcionada por la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo acerca de los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector

público, la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados reestructuró la iniciativa presidencial de 1998, en un nuevo proyecto de ley, que fue presentado en la sesión de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados el 27 de abril de 1999, el cual establecía como se aprecia en el Diario de los Debates de fecha 27 de abril de 1999 lo siguiente:

“Esta comisión advierte que la iniciativa de referencia regula operaciones con características distintas a las de obra pública y que los servidores públicos que intervienen en los respectivos procesos son distintos al igual que las personas físicas o morales participantes, puesto que en materia sobre todo de obra pública existe una mayor especialización de sus actividades, lo cual hace a juicio de esta comisión necesaria la separación antes señalada.

En este mismo contexto, aun cuando el procedimiento jurídico de contratación y ejecución es análogo, existen problemáticas diferentes para una y otra materia en su operación, en virtud de lo cual y por información recabada por esta comisión, las estructuras administrativas en las dependencias y entidades han mantenido la separación de las funciones; es decir, existen áreas específicas y diferentes, abocadas por una parte, a la contratación de obra pública y los servicios relacionados con la misma y por la otra a la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios. (pp. 1156 y 1157)”¹⁶

De lo anterior, se puede resumir como argumentos para justificar el carácter disociante de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, los siguientes:

- Por ser distintas las operaciones de obra pública a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como, también, por ser distintos los servidores públicos que intervienen en los respectivos procesos, al igual que las personas físicas o morales en ellos participantes, y dado que en materia de obra pública existe una mayor especialización de sus

¹⁶ Hace referencia FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Op. cit.*, pág. 449-450

actividades, su regulación debe separarse de dos ordenamientos legales diferentes.

- Como las áreas administrativas específicas encargadas de la obra pública en las dependencias y entidades son diferentes a las responsables de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, debe separarse la regulación de las respectivas materias en dos ordenamientos legales distintos.

34) El 13 de junio de 2003 se publicó la primera reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en dicha reforma se modificó el artículo 27 para incluir los conceptos de eficiencia energética y el uso responsable del agua.

35) La reforma más importante a esta Ley fue publicada el 7 de julio de 2005. Esta reforma asentó cambios relevantes y sustanciales a los procedimientos de contratación, así como que se crearon nuevas figuras; lo anterior, tendiente al combate de la corrupción y encaminar el actuar de los servidores públicos a un clima cada vez de mayor transparencia. Estas reformas se estudiarán a profundidad en el capítulo cuarto de este trabajo.

36) El 21 de agosto de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma más, la cual se encuentra relacionada al artículo 1º, en el que se estableció que las adquisiciones, arrendamientos y servicios que realicen los Centros Públicos de Investigación con recursos autogenerados de sus Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico previstos en la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán conforme a las reglas de operación de dichos fondos.

37) El 20 de febrero de 2007, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma el artículo 28, el cual establecía que el carácter de las licitaciones públicas, podría ser nacional o internacional; la reforma a dicho artículo puntualizó los casos en que las licitaciones públicas podrán ser de carácter nacional, internacional bajo la cobertura de tratados e internacional abierta.

38) El día 5 de septiembre de 2007, el Diario Oficial de la Federación, publicó el decreto por medio del cual se reforma y adiciona los artículos 22 y 27 de la Ley. Esta reforma va enfocada a la optimización y uso sustentable de los recursos, fijando condiciones que deberán de considerarse para la adquisición de productos de madera.

39) El 1 de octubre de 2007, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por medio del cual fueron reformados los artículos 31, 34, 36 y 39 de la Ley objeto del presente estudio, dichas reformas versaron respecto de la libre competencia y sobre prácticas monopólicas, ello en relación con la Ley Federal de Competencia Económica.

40) El 20 de agosto de 2001, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

41) El 30 de noviembre de 2006 es publicado en el Diario Oficial de la Federación, las reformas a este reglamento; de igual manera que en el caso de la ley, se fijaron aspectos importantes a los procedimientos de contratación, asimismo se definieron nuevas figuras y se trato de establecer de una manera más clara figuras ya existentes. Estas reformas serán analizadas en el capítulo cuarto del presente trabajo.

Capítulo 2

Régimen Jurídico de la Contratación Administrativa en México.

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Originariamente el proyecto de Venustiano Carranza, no consideró ningún precepto que se refiriera a los contratos administrativos que llevara a cabo el gobierno federal o sus entidades paraestatales.

Fue en la 61ª sesión ordinaria celebrada el 25 de enero de 1917, en la que la Comisión de Constitución presentó a la Asamblea el dictamen en el que se estableció que era conveniente agregar un artículo que tuviese por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen; el artículo que debía agregarse, por ser el último de las prevenciones generales, llevaría el número 131; pero como pudiesen haber modificaciones en la numeración, la Comisión de Estilo lo colocaría en el lugar que le correspondiera en la serie.

El proyecto presentando a consideración de la Asamblea mereció un breve debate, que no tuvo mayor trascendencia y que concluyó con la aprobación del texto del artículo 134:

Artículo 134.- 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 presten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

Durante una buena parte del siglo XX, el sistema político mexicano, se lubricó a través de los distintos sistemas de corrupción. El caudillo máximo (en un momento histórico) o el presidente de la República tuvieron manos libres para actuar en el

ámbito federal; sin embargo, para lograrlo, cedieron posiciones y controles en los ámbitos locales. Fue el período de construcción de los grandes caciques locales. Este modelo evolucionó a un complejo sistema presidencial exacerbado, de partido hegemónico, estatista e incluyente que encontró en la corrupción (entre otros mecanismos no todos deleznable) una forma de cohesión del grupo en el poder. En respuesta a estos modelos, en 1982 se genera un cambio en la estructura constitucional mexicana para modernizar y perfeccionar los mecanismos de combate a la corrupción.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de ese año, se reconoce que las bases constitucionales que estaban vigentes no eran suficientes para garantizar la subordinación de los intereses particulares a los colectivos. Por tanto, para conseguir ese objeto, era necesario renovarlas para que en la esencia de nuestro sistema jurídico se establecieran bases firmes para evitar la corrupción de los valores y preservar los intereses de la mayoría y lograr una administración eficiente.

La reforma a la Constitución de 1982 que reestructuró el sistema de responsabilidad planteó desde la exposición de motivos el tema del vínculo entre democracia y responsabilidad. El texto de la iniciativa señalaba que la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia. Por su cuenta, la doctrina mexicana ha señalado que la exposición de motivos de esta ley reconoció al Estado como un ente sometido al derecho, y reiteró el carácter histórico del Estado de Derecho al vincularlo con la dinámica democrática, asimilando al Estado de Derecho con el Estado Constitucional y democrático de derecho.

En efecto, los procesos de transición y consolidación democráticas pasan revista por una adecuada rendición de cuentas. La razón es muy sencilla: los regímenes no democráticos, cualquiera que estos sean, encuentran la opacidad y en la impunidad herramientas de elusión de la responsabilidad. Por un lado, el derecho se constituye

en un discurso opaco que impide a los ciudadanos comprender el significado formal y real de las normas jurídicas. Los regímenes autoritarios fomentan este tipo de discurso a fin de implantar su modelo de sociedad y utilizan al derecho como un instrumento de dominio. Por otro lado, al no existir reglas claras para exigir la responsabilidad de los servidores públicos o cuando las reglas existentes son poco eficaces, la impunidad, se abre paso en el acontecer cotidiano de la sociedad. La impunidad, al no existir reglas clara para el control gubernamental, termina fomentando la corrupción y ésta, a su vez, el proceso de opacidad en una espiral ascendiente incompatible con un régimen democrático.

2.1.1. Artículo 134.

Actualmente el artículo 134 constitucional establece:

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

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

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

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

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

De este artículo se pueden distinguir dos partes fundamentales:

1. La primera parte establece los principios básicos que deben observarse en la administración de los recursos económicos de que dispongan los servidores públicos responsables del gobierno federal y del Distrito Federal, así como de las entidades paraestatales. Estos principios son:

- a) Precio.- Elemento que se entiende como el valor pecuniario en que se estima algo. Para efectos de cumplir con la obligación de contratar con las mejores condiciones para el Estado, el servidor público debe asegurarse de que la oferta menos onerosa sea la que prevalezca.
- b) Calidad.- Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor. Es la superioridad o excelencia de algo. En el campo de la contratación, al Estado le interesa que los bienes y servicios que adquiera sean de la mayor calidad posible.
- c) Financiamiento.- Sufragar los gastos de una operación. Existe una relación entre el financiamiento y la eficiencia en el ejercicio presupuestal. El financiamiento y la eficiencia en el ejercicio presupuestal. El financiamiento implica una solvencia económica de la institución.
- d) Oportunidad.- Significa convenientemente, a su tiempo. Este elemento se refiere a que las entregas de bienes y servicios deben ser realizadas en los tiempos programados para ello. De lo contrario se afectaría la eficiencia en las labores de la administración pública.
- e) Otras circunstancias.- Se trata de un concepto jurídico indeterminado, redactado en forma vaga y en realidad constituye un mecanismo de salida de los servidores públicos. Entre otras circunstancias podemos mencionar la calidad de servicios anteriores, la seriedad del prestador del servicio o proveedor de bienes, la capacidad técnica, la solvencia económica el trabajo con precios fijos y/o fórmulas de acrecentamiento favorables al Estado, son algunos tópicos que podrían revisarse para la contratación.

2. La segunda parte establece el procedimiento que debe seguirse para la adjudicación de los contratos sobre adquisiciones, arrendamiento y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que en cumplimiento de sus objetivos deba llevar a cabo el sector público federal, incluyendo a las empresas y organismos que integran el sector paraestatal. Evidentemente, mediante el procedimiento de licitación, precedido de una convocatoria a todos los proveedores posibles, el Estado asegura que sus servidores optarán por la mejor opción en cuanto a precios, calidad, existencias y oportunidad de entrega, financiamiento, garantía y apoyo técnico; ya que la decisión sobre la adjudicación del contrato debe recaer necesariamente en la mejor oferta, debido a que el administrador carece de facultades para desviar la selección del mejor proveedor, salvo que por razones extraordinarias la licitación no resultara idónea, caso en que se deja al legislador ordinario determinar los procedimientos que resulten adecuados para garantizar al Estado las mejores condiciones económicas posibles, así como la eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez a las que ya nos hemos referido.

Un complemento indispensable que resulta preventivo se localiza en el último párrafo del artículo en estudio, que establece la sujeción de los servidores públicos responsables del incumplimiento a las disposiciones del título cuarto de la propia Constitución denominado “De la responsabilidad de los servidores públicos”.

Es importante resaltar que la propia Constitución, establece principios rectores para el actuar de los servidores públicos, los cuales deben ser observados puntualmente en el ejercicio de su función, en especial, en la actividad de compra. Estos principios son los siguientes:

1. Legalidad.- Calidad legal. Este vocablo, a su vez, significa prescrito por la ley y conforme a ella. El principio de legalidad implica un modelo previamente establecido por un cuerpo competente. No implica que todas

las normas provengan de ese cuerpo, sino que todo el ordenamiento jurídico se estructure conforme a sus reglas.

2. Honradez.- Implica la rectitud de ánimo, integridad en el obrar. Es la forma de comportarse de quien cumple con escrúpulos sus deberes profesionales. No sólo se trata del aspecto económico de ejercicio abusivo, sino, en general, del comportamiento responsable del administrador público.
3. Lealtad.- Gramaticalmente significa el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor y hombría de bien. La lealtad es hacia la institución.
4. Imparcialidad.- Gramaticalmente significa la falta de designio anticipado o de prevención a favor de las personas o las cosas. La imparcialidad es un principio general del procedimiento administrativo, que se encuentra garantizada por el deber de abstención de la persona. Es tanto una condición como un actuar; en el primer aspecto es la condición o calidad de una persona para ejercer un cargo, la obligación de actuar sin favorecer o perjudicar a nadie, con sujeción a una ley, en el segundo es un actuar y existe la posibilidad legal de exigir que el funcionario deje de actuar en caso de parcialidad, lo cual constituye una garantía para la autoridad y los ciudadanos.
5. Eficiencia.- Virtud y facultad para lograr un efecto determinado. Es como la virtud administrativa consistente en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, o dicho de otra manera, obtener el fin, al menor costo posible. La eficiencia se relaciona con dos principios implícitos: la idoneidad del gasto y la austeridad en el ejercicio que debe ejercerse por el mandato constitucional, salvo los casos de excepción de las licitaciones.
6. Eficacia.- Virtud, actividad fuerza y poder para obrar. Es la obtención del resultado práctico deseado. Esta se distingue de la eficiencia, en razón de que no todas las acciones se rigen por un análisis de costo beneficio, por lo que en determinadas circunstancias excepcionales, se exige del

administrador una respuesta inmediata a los problemas, repuesta que puede ser de un costo superior. Este principio es débil. Lo anterior, en virtud de que responde no a la lógica del resto de los preceptos del sistema: previsibilidad, transparencia, rendición de cuentas y mejores condiciones de contratación para el Estado. Por el contrario, su lógica es la solución de contingencias aún ante el encarecimiento de los contratos.

7. Economía.- Gramaticalmente este principio significa la administración recta y prudente de los bienes. Este precepto se desarrolla, entre otras disposiciones, en la Constitución que es clara al señalar que los servidores públicos deben siempre buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.
8. La idoneidad del gasto.- Finalmente, como principio no explícito sino como implícito, la idoneidad de gasto, que hace consistir en la relación de adecuación que debe existir entre el empleo de los recursos económicos que se administran y los objetivos de la administración.
9. Principio de libre administración pública.- Otro principio constitucional es la libre administración pública, entendida como la ejecución libre de las actividades del servicio público que las autoridades federales desarrollan en el marco de su esfera competencial. Ello tiene como consecuencia que las autoridades locales no realicen determinados actos que corresponden a la esfera federal.

2.2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en adelante se abreviara como LAASSP, tiene como objeto fundamental, normar y regular de manera general, abstracta, obligatoria y permanente las acciones que realice la administración pública federal en materia de contrataciones administrativas.

Este ordenamiento, presenta la siguiente estructura:

TITULO	CAPITULOS	ARTÍCULOS
Primero Disposiciones Generales	Único	1 al 17
Segundo De la Planeación, Programación y Presupuesto	Único	18 al 24
Tercero De los Procedimientos de Contratación	Primero Generalidades Segundo De la Licitación Pública Tercero De las Excepciones a la Licitación Pública	25 al 27 28 al 39 40 al 43
Cuarto De los Contrato	Único	44 al 55
Quinto De la Información y Verificación	Único	56 al 58
Sexto De las Infracciones y Sanciones	Único	59 al 64
Séptimo De las Inconformidades y del Procedimiento de Conciliación	Primero De las Inconformidades Segundo Del Procedimiento de Conciliación	65 al 70 71 al 73
Transitorios		

El Título Primero, bajo la denominación “Disposiciones Generales” y mediante sus diecisiete artículos que conforman el capítulo único, se define el objeto y el alcance de la ley, con lo que, se anuncia su contenido; se identifica como de orden público; determina su ámbito material; precisa lo que para sus efectos se entiende por secretaría, contraloría, dependencias, entidades, tratados, proveedor y licitante; identifica a los órganos encargados de su aplicación; y establece la supletoriedad de la ley en lo no previsto por ella.

Asimismo, se establece lo que se comprende como adquisiciones, arrendamientos y servicios; los casos en los que pueda otorgarse anticipos; la preferencia a las personas con discapacidad o las empresas que cuenten con personal con discapacidad; se señala a quien corresponde resolver las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de la ley o de los contratos celebrados en base a ella; así como de los contratos celebrados en el extranjero.

Título Segundo “De la Planeación, Programación y Presupuesto”, conformado de siete artículos, regulan la planeación, la programación y el presupuesto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios de las dependencias y entidades, en consonancia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Se establece que tanto las dependencias y entidades formularán programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios; así como la creación de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y las Comisiones Mixtas de Abastecimiento, señalado para cada una de ellas sus respectivas funciones.

El más extenso de los siete títulos en que se divide la Ley, es el Tercero, denominado “De los Procedimientos de Contratación”, el que se encuentra conformado de tres capítulos.

El capítulo primero denominado “Generalidades”, establece que los procedimientos de contratación son: la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa. Este capítulo, incorpora los avances tecnológicos en materia de teleinformática, al autorizar a la Secretaría de la Función Pública, poner a disposición del público, a través de los medios de difusión electrónica que establezca, la información que obre en su base de datos correspondiente a las convocatorias, bases de licitaciones y demás información relativa a las licitaciones y adjudicaciones, así como permitir a los licitantes presenten sus proposiciones por medios remotos de comunicación electrónica, lo que es conocido como COMPRANET.

El capítulo segundo se denomina “De la Licitación Pública” y acorde con su nombre, se dedica a regular este procedimiento, distinguiendo entre licitación pública nacional, internacional bajo la cobertura de tratados y las licitaciones internacionales abiertas.

En este capítulo se contemplan los requisitos que deben contener las convocatorias a publicarse en el Diario Oficial de la Federación; asimismo se señalan los elementos que deberán conformar el pliego de condiciones (bases del procedimiento), el tiempo en que el pliego de condiciones estará a disposición de los interesados para su consulta y venta; previéndose además, que para efectos de transparencia, las dependencias o entidades deberán publicar en su página de Internet, las *prebases*, de cuando menos el 50% del presupuesto total a licitarse del ejercicio fiscal correspondiente o en su caso, tendrán que invitar a los interesados, profesionales, cámaras o asociaciones empresariales del ramo para participar en la revisión y opinión de las mismas.

Se indican los plazos para llevar a cabo el acto de presentación y apertura de proposiciones para los casos de licitaciones internacionales y nacionales, previendo que en caso de que no se puedan observarse dichos plazos, se podrá reducir los mismos. La entrega de dichas proposiciones se hará en un sobre cerrado que

contendrá la propuesta técnica y económica. Se establece que para la evaluación de dichas proposiciones se deberá verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación, así como con los elementos que en dicho capítulo se establecen.

El capítulo tercero tiene por nombre “De las Excepciones a la Licitación Pública”, en éste se establece que las dependencias y entidades bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, debiéndose fundar y motivar la selección del procedimiento mediante los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez; indicándose los supuestos de excepción para no llevar a cabo una licitación; contemplando las condiciones que deberán de observarse para la celebración de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa.

Título Cuarto “De los Contratos”, en su innominado capítulo único, se señalan los elementos que deben contemplar los contratos y pedidos, el periodo en el que deberá de formalizarse dichos instrumentos contractuales, considerándose además la figura de los contratos abiertos para los casos en que las dependencias y entidades requieran de un mismo bien o servicio de manera reiterada.

Asimismo, se establece que los contratos deberán de garantizarse para su cumplimiento, debiéndose responder mediante fianza expedida a favor de la Tesorería de la Federación o de las entidades, cuando los actos o contratos se celebren con ellas o las Tesorerías de las entidades federativas, del Distrito Federal o de los municipios; queda debidamente establecido el tiempo para realizarse el pago a proveedores y la fijación de penas convencionales para los casos de incumplimiento de las obligaciones pactadas.

El Título Quinto “De la Información y Verificación”, conformado de un capítulo, el cual contempla que la Secretaría de la Función Pública, en el ejercicio de sus

facultades, podrá verificar, en cualquier tiempo, que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se realicen conforme a lo establecido en la Ley o en otras disposiciones aplicables. De igual forma se establece que podrá verificar la calidad de los bienes muebles a través de las dependencias o entidades que hayan realizado la adquisición, o mediante las personas acreditadas en los términos que establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Titulo Sexto “De la Infracciones y Sanciones”, en su capítulo único se prevé que en caso de que los licitantes o proveedores infrinjan las disposiciones de la Ley, serán sancionados por la Secretaría de la Función Pública, con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, de igual forma establece que además de la sanción pecuniaria, los inhabilitará temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por la Ley, siempre y cuando se ubiquen en los supuestos que el artículo 60 señala; el tiempo de la inhabilitación no podrá ser menor de tres meses ni mayor de cinco años.

Y por último, el Título Séptimo “De las Inconformidades y del Procedimiento de Conciliación”, en su Capítulo Primero denominado “De las Inconformidades”, establece que se podrá interponer inconformidad ante la Secretaría de la Función pública por actos del procedimiento de contratación que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de la Ley, cuando los actos se relacionen con: la convocatoria, las bases de licitación o la junta de aclaraciones, los actos cometidos durante el acto de presentación y apertura de proposiciones, el fallo y por los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en las bases o en la Ley, estableciendo que la inconformidad deberá de presentarse dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del acto respectivo.

Se contemplan los supuestos por los cuales la Secretaría de la Función Pública podrá suspender el procedimiento de contratación. En el caso de que el inconforme

la solicite, deberá garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionar, mediante fianza por el monto que le fije la Secretaría.

La resolución que emita la Secretaría de la Función Pública tendrá por consecuencia: la nulidad del acto o actos irregulares estableciendo, cuando proceda, las directrices necesarias para que el mismo se reponga conforme a la Ley, la nulidad total de procedimiento, la declaración relativa a lo infundado de la inconformidad o las directrices para que el contrato se firme.

El Capítulo Segundo “Del Procedimiento de Conciliación”, contempla que los proveedores podrán presentar quejas ante la Secretaría de la Función Pública, con motivo del incumplimiento de los términos y condiciones pactadas en los contratos que tengan celebrados con las dependencias y entidades.

Se establece que una vez recibida la queja se señalará día y hora para que tenga verificativo la audiencia de conciliación, celebrándose dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la recepción de la queja. En el supuesto de que las partes lleguen a una conciliación, el convenio respectivo obligará a las partes, y su cumplimiento podrá ser demandado por la vía judicial correspondiente, en caso contrario, quedará a salvo sus derechos, para que los hagan valer en la vía que corresponda.

A diferencia de la LAASSP, que se estructura de 73 artículos, distribuidos en siete títulos, su Reglamento contiene 83 artículos repartidos en sólo seis títulos. La estructura del Reglamento que en adelante se abreviada RLAASSP, es el siguiente:

TITULO	CAPITULOS	ARTÍCULOS
Primero Disposiciones Generales	Único	1 al 11
Segundo De la Planeación, Programación y Presupuestación	Primero Generalidades Segundo Del Comité Tercero De las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento	12 al 13 14 al 19 20 al 21
Tercero De los Procedimientos de Contratación	Primero De la Licitación Pública Segundo De las Excepciones a la Licitación Pública	22 al 48 49 al 54
Cuarto De los Contratos	Único	55 al 68
Quinto De la Información y Verificación	Único	68-A al 68-C
Sexto De las Infracciones Inconformidades y Conciliaciones	Primero De las sanciones Segundo De las inconformidades	69 al 70 71 al 73

TITULO	CAPITULOS	ARTÍCULOS
	Tercero De las Conciliaciones	74 al 83
Transitorios		

2.3. Tratados de Libre Comercio de los que México forma parte.

Los tratados de libre comercio pueden definirse como los convenios en virtud de los cuales las partes se comprometen a eliminar o reducir los aranceles y las barreras no arancelarias al comercio.

Celebrar un tratado de libre comercio no afectaría la soberanía interna y externa de México, pues no se vulneraría la potestad que ejerce el Estado sobre su población, ni su jurisdicción territorial; por otro lado, en uso de su soberanía exterior puede celebrar un acuerdo de esta naturaleza como cualquier otro. No obstante, cabe recordar que el Estado Mexicano, en uso de su soberanía exterior al celebrar un acuerdo de libre comercio, se limita a sí mismo.

Algunas de las disposiciones del acuerdo de libre comercio podrán tener carácter de auto ejecutivas, en cuyo caso será exigible su aplicación ante los órganos competentes, después de la aprobación del Senado y la ratificación internacional; en cambio, otras disposiciones del acuerdo requerirán un proceso legislativo específico, a fin de ser aplicables.

A partir de lo anterior, en ambos casos las disposiciones del acuerdo de libre comercio serían exigibles plenamente, con lo cual, ante la falta de aplicación del tratado, o ante la ausencia de normas que permitan su cumplimiento, se originaría responsabilidad internacional.

México, actualmente tiene firmados 11 tratados comerciales y un Acuerdo de Asociación Económica con Japón.



Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Países: Estados Unidos y Canadá.

Objetivo General

- Formar una Zona de Libre Comercio, estableciendo reglas claras y permanentes para el intercambio comercial, que permita el incremento de flujo comercial e inversión, así como nuevas oportunidades de empleo y mejores niveles de vida.

Reglas de Origen

- Tratamiento preferencial a productos fabricados totalmente en la región, cambio en la clasificación arancelaria y de contenido regional, a través de los métodos de valor de transacción o de costo neto.
- Establecimiento de un certificado de origen con posibilidad posterior de modificación, previo acuerdo de las partes.
- Exigencia de utilizar el idioma del país importador en el certificado de origen, llenado y firmado por el exportador o productor del bien.

Servicios

- Acceso al comercio transfronterizo de servicios como: construcción, profesionales, computación, transporte terrestre, telecomunicaciones, portuarios, aéreos especializados, reparación y mantenimiento, comercio al mayoreo y menudeo, telecomunicaciones de valor agregado, turísticos y financieros.
- Principios de trato nacional, nación más favorecida y no obligatoriedad de residencia en la prestación de servicios.
- Acceso para la realización de actividades productivas como: reparación y mantenimiento de motores y equipos, vehículos, aviones, entre otros.
- Acceso y uso de las actividades de telecomunicaciones.

Identificación de Productos

- Los productos posibles de exportar son: lámparas eléctricas, café sin tostar, condensadores fijos, cables de fibra óptica aislados, automóviles compactos, alarmas de fuego, hilados para telas de mezclilla, azulejos, blusas de algodón, televisores, estufas, calderas industriales, chapas, candados y llaves, envases y productos de hojalata, estructuras metálicas (construcción), fabricación de acero y piezas, fabricación ferroaleaciones, fabricación de laminados de acero, fabricación de tubos y postes de acero, fundición de piezas hierro/acero, fundición primaria de hierro, fundición/moldeo de piezas metálicas, hojas de afeitar y cuchillería, quemadores y calentadores, tanques metálicos, tubería de cobre y sus artes, utensilios y herramientas de mano, válvulas metálicas, entre otros. Servicios como: transporte terrestre, telecomunicaciones, servicios profesionales, bancos y compañías aseguradoras.

Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (TLC-G3)

Países: Colombia y Venezuela

Objetivo General

- Crear un espacio libre de restricciones, prevaleciendo el libre flujo de mercancías, la libre competencia, normas técnicas, calidad de los productos y

el crecimiento económico continuo, además de ampliar los vínculos comercial y económico entre los países signatarios.

Reglas de Origen

- Eliminación de aranceles aplicados a bienes producidos en su totalidad en la región; bienes cuyos materiales cumplan con un cambio arancelario y bienes que cumplan con un requisito de contenido regional. El requisito de valor de contenido regional es de 55% bajo el método de valor de transacción, salvo para químicos, metalmecánica, maquinaria y equipo y electrónica que es de 50%.
- Establecimiento de un Comité de Integración Regional de Insumos para las reglas específicas de origen de los sectores químico, plástico, textil, cobre y aluminio. Asimismo, se crea un grupo de trabajo de reglas de origen para asegurar la efectiva implementación y administración de las reglas de origen en el tratado.

Servicios

- Existencia de principios básicos como: trato nacional, trato de nación más favorecida y la no obligatoriedad de establecimiento como requisito para la operación de empresas prestadoras de servicios.
- Acceso y uso de redes y servicios públicos de telecomunicaciones, se incluyen los servicios de valor agregado, uso de redes y servicios públicos de transporte, de telecomunicaciones. Intercambio de información tecnológica, en el desarrollo de los recursos humanos del sector, e instrumentación de programas de intercambio empresarial, académico y gubernamental. Asimismo, se permiten monopolios para proveer redes y servicios públicos de telecomunicaciones.

Identificación de Productos

- Los principales productos exportados a Colombia son: medicamentos, computadoras, tereftalato de dimetilo, automóviles, mezclas de sustancias odoríferas, lavadoras automáticas, libros y folletos, televisores a color, tampones, compresores para frigoríficos, cereales, bebidas alcohólicas, legumbres y hortalizas, plantas, tubérculos y raíces, café, té y especias, hilos y

telas, fibras sintéticas, telas artificiales, textiles para el hogar, vajillas, vasos, cubiertos, ollas, utensilios de cocina, regalos, juguetes, muebles, herramientas y útiles de mano, palas, azadones, válvulas de gas, cerraduras, ventanas de aluminio, puertas, ventanas y sus marcos, quemadores, calzado para caballero, dama y niño e insumos para calzado, entre otros.

El pasado 22 de mayo de 2006, el gobierno de Venezuela comunicó a México, Colombia y a la Secretaría General de ALADI su decisión de renunciar al TLC G-3, lo que de conformidad con el artículo 23-08 de ese Tratado, se haría efectiva 180 días después de esa comunicación a las partes; es decir, a partir del 19 de noviembre de 2006.

Para ajustar las disposiciones internas de nuestro país a esta nueva situación, el 17 de noviembre de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que determina que el TLC del G-3 queda sin efecto entre México y Venezuela, a partir del 19 de noviembre del mismo año; la resolución que modifica las reglas de carácter general para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado, y el Decreto que establece la tasa del Impuesto General de Importación, aplicable a las mercancías originarias de Colombia.

Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica

Países: Costa Rica

Objetivo General

- Crear una Zona de Libre Comercio impulsando el proceso de integración regional y continental.

Reglas de Origen

- Garantía de bienes producidos en su totalidad en territorio nacional o cuando cumplan con el requisito de valor de contenido regional; así como los bienes que contengan insumos de terceros países y experimenten una transformación sustancial en territorio de alguno de los dos países.

- Operaciones que no confieren origen, como: dilución de sustancias en agua, desempolvado o lavado y la aplicación de marcas, a efecto de evitar la triangulación de bienes.
- Establecimiento del Comité de Integración Regional de Insumos (CIRI) para los sectores químico, textil, hierro, acero, cobre y aluminio. Establecimiento de un certificado de origen común a los dos países. Expedición de resoluciones anticipadas sobre el origen de un bien, a solicitud del importador, exportador o productor.

Servicios

- Se contempla la totalidad de servicios, excepto gubernamentales, aéreos, comerciales y financieros; otorgamiento a las diversas actividades que se incluyen en la prestación de servicios, de principios básicos como: trato nacional, trato de nación más favorecida y presencia local no obligatoria.
- Eliminación de restricciones cuantitativas que aún subsistan para la prestación de un servicio, a través de reuniones al menos cada dos años.

Identificación de Productos

- Los principales productos de exportación son: alimentos enlatados: maíz dulce, champiñones, atún, garbanzo y preparaciones alimentarias, muebles y artículos de decoración tipo mexicano, muebles de madera, de hierro forjado, artículos de pewter, vidrio soplado y talavera; ropa casual para caballero, dama y niño 100% de algodón, ropa para el hogar, telas para tapicería y decoración, contenedores, automóviles, medicamentos, vehículos de carga, tampones higiénicos, zinc en bruto sin alear, puentes, compuertas, libros y folletos, materiales de construcción y ferretería.

Tratado de Libre Comercio México-Bolivia

Países: Bolivia

Objetivo General

- Establecer una Zona de Libre Comercio con reglas claras y transparentes en beneficio mutuo en materia de comercio e inversión.

Reglas de Origen

- Eliminación progresiva de aranceles, aplicable a bienes originarios y a bienes cuyos materiales o insumos cumplan con una transformación sustancial con base en el cambio arancelario o cumplan con el requisito de contenido regional.
- Exigencia de un certificado de origen, llenado y firmado por el exportador o productor del bien.
- Verificación del cumplimiento del origen y aplicación de sanciones, en su caso, por la autoridad correspondiente.

Servicios

- Contemplación de todos los servicios en el intercambio comercial, excepto gubernamentales, aéreos, comerciales y financieros, otorgando trato nacional y un trato no menos favorable al de terceros países.
- Acceso y uso de redes y servicios públicos de telecomunicaciones en condiciones no menos favorables que las otorgadas a los nacionales; se incluyen servicios de valor agregado y el uso de redes privadas de comunicaciones inter empresariales.

Identificación de Productos

- Los principales productos que se exportan son: unidades de procesamiento de datos, cables y filamentos sintéticos, fibras sintéticas, tejidos de algodón, botellas y envases de plástico, tubos y perfiles huecos, polímeros de estireno, tereftalato de etileno, laminado de hierro o acero revestido, máquinas para montar lámparas, entre otros.

Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua

Países: Nicaragua

Objetivo General

- Establecer una Zona de Libre Comercio.

Reglas de Origen

- Otorgamiento de preferencias arancelarias a bienes totalmente obtenidos o producidos en la región, que cumplan con un cambio de clasificación

arancelaria específico o con un valor de contenido regional mínimo; el sector automotriz con un valor de contenido regional se calculará únicamente bajo el método de costos.

- Prohibición de incrementar o establecer derecho aduanero por concepto de servicio prestado en aduana sobre bienes originarios y eliminación de los existentes ello de julio de 2005.
- Existencia de formato único para ambas partes del certificado de origen.
- Resoluciones o dictámenes anticipados a la determinación y certificación de origen de los bienes, a solicitud del exportador, importador o productor.

Servicios

- Intercambio de todos los servicios, excepto los gubernamentales, aéreos y financieros.
- Establecimiento de principios de no discriminación entre proveedores nacionales y extranjeros; trato no menos favorable al que se conceda a terceros países y no obligatoriedad de establecimiento.
- Acceso y uso de redes y servicios públicos de telecomunicaciones con trato nacional, incluyéndose los servicios de valor agregado y uso de redes privadas y comunicaciones inter- empresariales.

Identificación de Productos

- Los principales productos exportados son: medicamentos, vehículos, leche en polvo, confitería sin cacao, libros y folletos, electrodos para soldadura, tapones de plástico, vehículos de carga, conductores eléctricos, ropa casual 100% algodón, ropa para el hogar, telas para tapicería y decoración, entre otros.

Tratado de Libre Comercio México-Chile

Países: Chile

Objetivo General

- Liberalizar una zona comercial a partir del 1º de agosto de 1999 a través del Tratado de Libre Comercio.

Reglas de Origen

- Adopción del valor de contenido regional calculado, a elección del exportador o productor del bien.
- Existencia de formato único para certificado y declaración de origen. Existencia de excepciones para evadir certificado o declaración de origen y obligaciones para importación.

Servicios

- Otorgamiento de trato nacional, trato de nación más favorecida y el mejor de los tratos. Prohibición de exigir el establecimiento o residencia en territorio nacional. Reducir restricciones cuantitativas y eliminación progresiva de restricciones remanentes.

Identificación de Productos

- Los productos con posibilidad de exportación son: químicos: polietileno de alta y baja densidad, siliconas primarias, químicos para la flotación de minerales, muebles: de plástico y jardín, estilo mexicano, de madera para el hogar, de metal, partes de muebles, muebles de madera para cocina y para oficina; automotriz: neumáticos para automóviles, camiones y autobuses, filtros de aire y aceite, acumuladores eléctricos de plomo, autorrepuestos, autopartes y accesorios, automóviles, camiones y autobuses; artículos para el hogar.

Tratado de Libre Comercio con La Unión Europea (TLCUEM)

Países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia. El 1° de mayo de 2004 se incorporaron: Chipre, Eslovenia, Malta, República Checa, Hungría, Polonia, Estonia, Eslovaquia, Letonia y Lituania.

Objetivo General

- Crear un espacio comercial en un contexto de integración multinacional a través del establecimiento de una Zona de Libre Comercio para la apertura de oportunidades externas de desarrollo.

Servicios

- Acceso sin restricción al número de operaciones o prestadores de servicio en territorio comunitario.
- Otorgamiento de trato nacional y trato de nación más favorecida.
- Consolidación del grado de apertura vigente en las respectivas legislaciones nacionales.

Identificación de Productos

- Productos contemplados en sectores como: textil, confección, cuero y calzado, electrónico, eléctrico y electrodoméstico, siderúrgico, agricultura, agroindustrial, ganadería y pesca, plástico, alimentos y bebidas, artículos para decoración y regalo, automotriz, autopartes y otros vehículos, imprenta e industria editorial, industrias metálicas, maquinaria y equipo, materiales de construcción, minería, muebles, químico y farmacéutico.

Tratado de Libre Comercio México-Israel

Países: Israel

Objetivo General

- Establecer una Zona de Libre Comercio para intensificar el comercio y la economía por medio de la liberalización de gravámenes y restricciones a las importaciones originarias de los países signatarios.

Reglas de Origen

- Aplicación de los principios del Código de Valoración Aduanera para la determinación del origen de un bien.
- Otorgamiento de trato arancelario preferencial a bienes originarios.
- Elaboración de un formato único para el certificado de origen y otro para la declaración de origen antes de la entrada en vigor del tratado, los que podrán ser modificados previo acuerdo entre las partes.
- Presentación de certificado de origen en uno de los idiomas oficiales de las partes, una traducción al inglés adjunta cuando el idioma utilizado no corresponda al país importador; o bien, únicamente la presentación del certificado en inglés.

- Verificación del origen de un bien por conducto de una autoridad correspondiente, a través de aplicación de cuestionarios, visitas de verificación u otros procedimientos previamente acordados.

Servicios

- Confirmación de derechos y obligaciones de las partes conforme al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, que forma parte del acuerdo de la OMC.

Identificación de Productos

- Algunos de los productos de exportación son: miel, sorgo, ajo, ajonjolí, frutas en almíbar, jugos, limón y naranja, aceites esenciales de frutas, café, pimienta, bebidas alcohólicas, confitería, atún enlatado y camarón congelado, objetos de vidrio para mesa, estatuillas, objetos de cerámica, joyería de plata, motores de émbolo, diesel o semidiesel, calzado de cuero con suela de cuero o plástico, botas de cuero con suela de plástico, extractos, curtientes vegetales, cueros y pieles depiladas, manufactura de aluminio, artículos de grifería y convertidores estáticos, muebles rústicos, placas y tiras de plástico, ácido fluorhídrico, antibióticos, cosméticos y detergente s en tableta, terciopelo y felpa por trama, trajes de algodón y ropa interior para dama.

Tratado de Libre Comercio México-Triangulo Del Norte

Países: El Salvador, Guatemala y Honduras

Objetivo General

- Establecer una Zona de Libre Comercio que permita avanzar en el fortalecimiento de la integración entre México y Centroamérica.

Reglas de Origen

- Aplicación de un valor general de contenido regional de 50%.
- Establecimiento de mecanismos para que los bienes originarios gocen de trato arancelario preferencial y verificación del cumplimiento de las reglas de origen.
- Existencia de procedimientos claros y expeditos para verificar el origen de los bienes.

- Existencia de certidumbre y seguridad jurídica a través de la expedición de resoluciones o dictámenes anticipados, a solicitud de parte, para la determinación y certificación de origen.
- Establecimiento de excepciones congruentes con las obligaciones ante la OMC; en relación con el otorgamiento de trato nacional: México podrá mantener, hasta el 1 de enero de 2006, las disposiciones del Decreto para el Fomento y Modernización de la Industria Automotriz, del 11 de diciembre de 1989, así como cualquier prórroga o modificación a éste. En la eliminación de restricciones a la importación y exportación de bienes: posibilidad de adoptar prohibiciones o restricciones, por parte de cualquier país signatario, de determinados bienes, como los bienes usados.
- Existencia de formatos únicos para el certificado y la declaración de origen.
- Excepción de presentar certificado de origen, o la dispensa de éste, entre otros.

Servicios

- Aplicación de reglas y disciplinas a todos los sectores de servicios, excepto transporte aéreo.
- Otorgamiento de principios básicos como el de trato nacional, trato de nación más favorecida y la no obligatoriedad de presencia local como condición en la prestación de servicios.
- Compromiso de consolidar la liberalización de la mayoría de los sectores, en sus respectivas legislaciones, a través de negociaciones cada dos años, a partir del 10 de enero de 2001.
- Acceso a cualquier red o servicio público de telecomunicaciones, incluyendo los circuitos privados aumentados, ofrecidos en territorio o de manera transfronteriza en términos y condiciones razonables y no discriminatorios. Así también, se establecen compromisos para evitar prácticas anticompetitivas.
- Existencia de procedimientos transparentes y no discriminatorios para la prestación de servicios mejorados o de valor agregado.

Identificación de Productos

- Los productos que pueden exportarse a:

- El Salvador son: hebillas, broches, remaches y cremalleras para carteras, selladores de balones, discos de aluminio, muebles metálicos, ropa de cama, manteles y cortinas, lamina acrílica, tubería galvanizada, cera y maquinaria para la fabricación de velas, software psicológico, equipos dentales, harina de trigo, centrifugas, repuestos para vehículos, resinas plásticas, artículos deportivos, dura panel, abarrotes en general, maquinarias inyectoras de plástico y metal, artículos plásticos para el hogar, cemento y cal, equipos, repuestos y accesorios para telecomunicaciones, productos ferreteros. herramientas eléctricas, materias primas para alimentos, productos de cerámica, vidrios para ventanas, insumos agrícolas, orgánicos y químicos, llantas y acumuladores, entre otros.
- Guatemala demanda productos como: planta procesadora de minerales, zinc, látex, artesanías de hojalata, hierro y madera, equipos contra incendios, calzado de piel para dama, paneles de tabla yeso, clinker, flores frescas, papel bond para fotocopiadora, jugos concentrados y néctares, anticonceptivos, materiales y accesorios de hierro, software, papel, cajas y bolsas para regalo, antibióticos, acero inoxidable, básculas para camiones, cerillos, láminas de plástico corrugado y láminas PVC, accesorios para mascotas, accesorios para limpieza, medicamentos genéricos, artículos de cocina, abarrotes en general, artículos promocionales, medidores eléctricos, software y hardware, PVC reciclado para inyección de calzado, lámparas, sillas y mesas plegables, materiales eléctricos, hilo acrílico, chamarras de piel, llantas y herramientas para camiones y tractocamiones, entre otros.
- Honduras: paneles de tabla yeso, abarrotes, maquinaria para embolsar gases médicas y productos dentales en general.

Tratado de Libre Comercio México-Asociación Europea de Libre Comercio

Países: República de Islandia, el Reino de Noruega, el Principado de Liechtenstein y la Confederación Suiza.

Objetivo General

- Crear un espacio comercial en un contexto de integración multinacional a través del establecimiento de una Zona de Libre Comercio para la apertura de oportunidades externas de desarrollo.
- La extensa red de tratados comerciales firmados por México, se amplía con el acuerdo firmado con los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio. Este acuerdo entró en vigor el 1 de julio de 2001 y coloca a México como el único país latinoamericano con libre acceso comercial a los países con el más alto ingreso per cápita del mundo.

Reglas de Origen

México y los países del AELC establecieron reglas de origen, procesos de verificación y certificación similares a los acordados en el TLCUEM.

Servicios

El capítulo contiene reglas y disciplinas apegadas a las disposiciones del Artículo V del GATS (General Agreement on Trade in Services)

Identificación de Productos

- Productos industriales: México negoció apertura total para el 100 por ciento de sus exportaciones de productos industriales, a partir de la entrada en vigor del Tratado. Los países del AELC negociaron una desgravación gradual de los aranceles aplicables a sus exportaciones industriales a México, a partir de la entrada en vigor del Tratado y hasta el año 2007.

Tratado de Libre Comercio México-Uruguay

Países: Uruguay

Objetivo General

- Crear un área de Libre Comercio, establecer un marco jurídico que permita ofrecer seguridad y transparencia a los agentes económicos de las Partes, establecer un marco normativo para promover e impulsar las inversiones recíprocas, así como promover la complementación y cooperación económica.

Reglas de Origen

- Contempla conceptos importantes (De minimis, materiales intermedios, acumulación, bienes fungibles, envases y materiales de empaque, entre otros) que otorgan a los productores califiquen como originarios.
- Buscan integrar los procesos productivos en la región, promoviendo el establecimiento de cadenas productivas y el consumo de insumos originarios de la misma.
- Durante los primeros tres años de vigencia del Tratado, se deberá cumplir con un contenido regional no menos a 40%, cuando se utilice el método de valor de transacción, después, deberá cumplirse con un contenido regional no menor a 50%.

Servicios

- Se establece el compromiso de no discriminación entres proveedores nacionales y extranjeros.
- Se otorga un trato de nación más favorecida.
- Los países se comprometen a no hacer más restrictivas sus legislaciones en materia de servicios.
- Se tiene plazo de un año para especificar las actividades a las que se aplican las medidas disconformes con los principios básicos.

Identificación de Productos

- Principales productos: leche en polvo, prendas de vestir de cuero, leche UHT, prendas de punto de fibra sintética, quesos y requesón, barras y perfiles de aluminio, prendas de lana o pelo fino, tejidos de lana o pelo fino peinado, plástico y sus manufacturas y grasa de animales.

Acuerdo de Asociación Económica México-Japón

Países: Japón

Objetivo General

- Permitirá aprovechar la complementariedad entre las economías de México y Japón, al intensificarse las actividades bilaterales de comercio, inversión y cooperación económica.

Reglas de Origen

- Las reglas de origen negociadas promueven la integración de procesos industriales entre ambos países y la utilización de insumos de los mismos tomando en consideración los intereses de las industrias nacionales.
- La metodología utilizada para las reglas de origen será similar a las utilizadas en otros acuerdos suscritos por México.

Servicios

- Destacan los principios de trato de nación más favorecida y trato nacional.
- Se establece el compromiso de consolidar el grado de apertura vigente en las respectivas legislaciones nacionales para garantizar que ninguno de los países implemente una legislación más restrictiva en el futuro.

Identificación de Productos

- Principales productos: equipo de precisión, maquinaria pesada, bienes de capital, insumos químicos, equipo de cómputo, electrónica de consumo, productos fotográficos, textil, automotriz y acero, entre otros.

2.3.1. Capítulos de Compras del Sector Público.

La redefinición del papel del Estado en la esfera económica, la apertura comercial, la consolidación y búsqueda de nuevos mercados, la integración económica a escala nacional, son tópicos que se presentan hoy como parte de nuestra cotidianidad. Con ello, el tema de compras del sector público se ha reconocido recientemente como un instrumento de política comercial, mediante el cual los países deben concederse mayores aperturas, para que el poder de compra de los Estados sea parte de una estrategia global de intercambio comercial, ya que los acuerdos sobre Compras del Sector Público constituyen instrumentos importantes para promover el intercambio, la igualdad de trato de los proveedores y condiciones de reciprocidad.

Algunos organismos internacionales, derivados de sus trabajos realizados en foros y convenciones, han emitido una serie de recomendaciones generales en

beneficio y promoción de las Compras del Sector Público, por lo que presento los que considero más importantes:

- Garantizar la absoluta transparencia para la Compras del Sector Público.
- Posibilitar el acceso irrestricto de los potenciales oferentes a la información acerca de las normativas, procedimientos y sistemas de adquisiciones.
- Establecer procedimientos claros y mecanismos adecuados de impugnación y solución de controversias.
- Eliminar regulaciones discriminatorias, otorgándose el trato de nacionales a las Compras de Sector Público, efectuadas en una zona de libre comercio.
- Desmantelar los distintos regímenes de subsidios y restricciones existentes en algunos países.
- Eliminar toda posibilidad de acciones ilícitas, mediante la adopción y aplicación de leyes antisobornos.
- Introducir salvaguardias, para las micros y pequeñas empresas, de tal manera que no se vean imposibilitadas de participar en las Compras del Sector Público.
- Generar un registro que contemple las legislaciones, normas, procedimientos, bienes y servicios regularmente requeridos en cada zona de libre comercio.
- Los llamados a licitaciones y/o concursos de precios, deben efectuarse con la debida anticipación, y a la vez es necesario definir plazos mínimos para la presentación de las propuestas.

En los últimos años México, ha adoptado una serie de medidas de importancia fundamental en materia económica, alejándose del proteccionismo, y afiliándose en forma significativa al liberalismo económico. Así, el gobierno mexicano ha celebrado, una larga serie de tratados comerciales, que anteriormente fueron descritos, siendo importante rescatar, para efectos del presente estudio, los aspectos más trascendentales respecto de los Capítulos de Compras del Sector Público.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Compras de Gobierno

- Eliminación de discriminación en las adquisiciones gubernamentales (bienes, servicios y obra); información sobre los sistemas de compras del sector público.
- Competencia entre productores para compras del sector público y contratos de obras gubernamentales, así como la identificación de asociación, promoción comercial e información sobre procedimientos de compras de gobierno a través de programas especiales para la micro, pequeña y mediana empresa.

Tratado de Libre Comercio del Grupo de Los Tres (TLC-G3)

Compras de Gobierno

- Existencia de un mercado de compras gubernamentales de más de 20 mil millones de dólares anuales.
- Establecimiento de principios de trato no discriminatorio, transparencia en los procedimientos de licitación y un recurso de revisión para inconformarse respecto a los procedimientos de licitación que afecten intereses de proveedores.
- Establecimiento de reservas por 10 años a compromisos de trato nacional y no discriminatorio.
- Creación de un comité de la micro, pequeña y mediana industria, para la promoción de oportunidades.
- Otorgamiento de trato no discriminatorio en la venta de bienes y en la prestación de servicios para operaciones comerciales similares de empresas de Estado.
- Actuación, según consideraciones comerciales, en la compra o venta de bienes o servicios monopolizados en territorio nacional.
- Prohibición de prácticas contrarias a la competencia en mercados competitivos, con base en su posición.

Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica

Compras de Gobierno

- Acceso a las licitaciones públicas con un trato nacional y transparencia en los procedimientos.
- Prohibición de exigir requisitos como: transferencia de tecnología, inclusión de porcentajes de contenido nacional o de representación o presencia local para la adjudicación de contratos.
- Promoción de actividades relacionadas con la identificación de oportunidades para la pequeña y mediana empresa, obteniendo beneficios concretos mediante su participación en esquemas conjuntos.
- Existencia de un recurso de revisión para inconformarse con los procedimientos de licitación que se consideren injustos; la autoridad revisora facultada para tal efecto, en nuestro país, es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Beneficio potencial para las industrias de bienes de capital, construcción, productos de la industria química y petroquímica, servicios de ingeniería y consultoría, entre otros.

Tratado de Libre Comercio México-Bolivia

Compras de Gobierno

- Acceso a un mercado de compras gubernamentales con trato no discriminatorio y transparencia en los procedimientos de licitación, incluyendo un recurso administrativo de impugnación para inconformarse con dichos procedimientos.
- Oportunidades en compras del sector público, a través de programas de participación para la micro, pequeña y mediana industria.

Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua

Compras de Gobierno

- Acceso preferencial e inmediato a proveedores y productos mexicanos.

- Participación en licitaciones para la adquisición de bienes y la contratación de servicios y de obra pública no discriminatoria.
- Incorporación gradual de un mayor número de adquisiciones gubernamentales; a partir de 2002 se duplicará la cobertura inicial, incrementándose las exportaciones, mediante la disminución de los umbrales nicaragüenses.

Tratado de Libre Comercio México-Chile

Compras de Gobierno

De manera general se establece la posibilidad de participar en compras del sector público.

Tratado de Libre Comercio con La Unión Europea (TLCUEM)

Compras de Gobierno

- Otorgamiento de mejores condiciones de acceso que los demás socios comerciales de la Unión Europea.
- Consolidación del grado de apertura vigente y no modificación de la legislación del sector.
- Entrada de vigencia del capítulo de servicios hasta la entrega de estadística desagregada para las compras de, por lo menos, 150 empresas públicas de la Unión Europea.

Tratado de Libre Comercio México-Israel

Compras de Gobierno

- Acceso a compras por cualquier medio contractual, incluyendo adquisiciones por concepto de compra, arrendamiento o alquiler, con o sin opción de compra, incluyendo cualquier combinación de bienes y servicios.
- Otorgamiento de trato nacional y no discriminatorio.
- Prohibición de aplicar reglas de origen a bienes importados, que sean diferentes a las aplicadas en operaciones comerciales normales -disposición sujeta a posible modificación de conformidad con el Acuerdo sobre Reglas de Origen, del acuerdo de la OMC.

- Existencia de transparencia en los procedimientos de licitación para la adquisición de bienes y obra pública.
- Solución de reclamaciones mediante consultas con la entidad contratante, quien actuará de forma imparcial y oportunamente, sin perjuicio de obtener medidas correctivas de conformidad con el sistema de impugnación.
- Posibilidad de impugnar presuntas infracciones ante alguna instancia revisora distinta de un tribunal, cuyas actuaciones están sujetas a revisión judicial.

Tratado de Libre Comercio México-Triangulo del Norte

Compras de Gobierno

- Reinicio de las negociaciones después de junio de 2002, respecto a compras del sector público, garantizando una amplia cobertura y la aplicación del principio de trato nacional entre los países signatarios, considerándose los avances alcanzados hasta el momento.

Tratado de Libre Comercio México-Asociación Europea de Libre Comercio

Compras de Gobierno

La estructura básica de este capítulo, se basa en los principios de trato nacional, denegación de beneficios e impugnación. En lo que se refiere a los procedimientos de compra y rectificaciones o modificaciones a las listas de entidades cubiertas por este capítulo, México aplicará los procedimientos establecidos en el TLCAN y los miembros del AELC aplicaran aquellos sobre Contratación Pública (GPA) de la OMC.

Tratado de Libre Comercio México-Uruguay

No contempla un capítulo de compras del sector público.

Acuerdo de Asociación Económica México-Japón

Las disciplinas establecidas en este capítulo garantizarán que el acceso de los bienes, servicios y proveedores mexicanos y japoneses a los mercados de compras gubernamentales del otro país, se realice en condiciones de trato nacional.

El acuerdo colocaría a México entres los pocos países en el mundo que gozan de acceso seguro y no discriminatorio al gran mercado de compras gubernamentales japonesas, otorgándole además la ventaja de contar con acceso arancelario preferencial. México otorgaría a Japón acceso a su mercado de compras de gobierno tomando en cuenta las sensibilidades de la planta productiva nacional.

Por todo lo anterior, resulta importante resaltar lo establecido el artículo 133 constitucional, el cual a la dice señala:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Es por este mandato que la Administración Pública, se encuentra obligada a celebrar licitaciones públicas bajo la cobertura de los Tratados de Libre Comercio de los que México forme parte, pues éstos son Ley Suprema, por lo que es una obligación irrestricta la correcta observancia de los mismos.

Sin embargo, el celebrar licitaciones públicas bajo esas condiciones, resulta muy complejo, pues se deben considerar tiempos bastantes largos, así como características muy particulares de cada uno de los Tratados. Es así, que esta actividad debe realizarse puntualmente, preservando en todo momento lo pactado en dichos convenios comerciales.

2.4. Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que adicionalmente regulan la actividad de compra del sector público.

Es innegable que una función tan importante como las adquisiciones, además de las disposiciones específicas señaladas en los apartados anteriores, requiera de ser complementada de otra serie de ordenamientos legales que les otorguen sustento y

viabilidad jurídica a los actos y procedimientos relativos a la contratación administrativa.

Se debe entender que los contratos administrativos que realizan las dependencias y entidades públicas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, no se pueden llevar a cabo exclusivamente con base a la ley que regula dicha material, ya que una tarea de tal magnitud demanda del conocimiento, aplicación y consideración de un conjunto de normas jurídicas y administrativas que son fundamentales e indispensables para la realización de esta gran tarea.

Actualmente los fundamentos y ordenamientos legales relativos a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, integran un sistema, que a su vez, forma parte de un macro sistema conformado por una serie de leyes fundamentales y secundarias de carácter específico y por un conjunto de diversas disposiciones de tipo reglamentario y administrativo, que directa o indirectamente determinan y complementan el marco de regulación que rige la planeación, programación, presupuestación, contratación, ejecución y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de diversos servicios, que realicen las dependencias y entidades que integran la administración pública.

De las disposiciones complementarias a esta actividad se pueden destacar las siguientes:

- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Fiscal de la Federación, en específico el artículo 32-D, del cual se publica la Resolución Miscelánea Fiscal para 2007.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Federal de Metrología y Normalización.
- Ley Federal de Competencia Económica.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente.
- Clasificador por Objeto del Gasto.
- Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente.
- Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas, Normas de Referencia y Normas Internacionales, conforme lo establecido en la Ley Federal de Metrología y Normalización.
- Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos específicos para la aplicación y seguimiento de las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal.
- Decreto por el que se establecen diversas medidas en materia de adquisiciones, uso de papel y de la certificación de manejo sustentable de bosques por la Administración Pública Federal.
- Lineamientos para las estrategias, programas y campañas de comunicación social para el ejercicio fiscal 2007.
- Reglas para la participación de testigos sociales en las contrataciones que realiza la Administración Pública Federal.
- Reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional en procedimientos de carácter internacional.
- Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios.
- Lineamientos para la contratación de seguros de bienes patrimoniales y de personas.
- Reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales, de conformidad con los Tratados de Libre Comercio.

- Reglas para la aplicación de las reservas contenidas en los capítulos de compras del sector público de los Tratados de Libre Comercio.
- Disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica para el envío de propuestas e inconformidades en las licitaciones públicas.
- Reglas para la Aplicación de las Reservas de Compras del Sector Público Establecidas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Reglas para la determinación y acreditación del grado de contenido nacional en procedimientos de carácter nacional.
- Lineamientos para los Procedimientos de Contratación de Seguros de Bienes Patrimoniales y de Personas.
- Lineamientos para la Contratación de los Servicios de Telefonía de Larga Distancia.
- Reglas en materia de compras del sector público para la participación de empresas nacionales micro, pequeñas y medianas.
- Lineamientos para la Contratación de Seguros.
- Información que se debe remitir a la Secretaría de la Función Pública, sobre los procedimientos de licitación y documentos que se podrán requerir para que los proveedores acrediten su personalidad.
- Acreditación de los proveedores y contratistas de estar al corriente en sus obligaciones fiscales. -Oficio Circular UNAOPSPF/309/AD/023/99.
- Información que debe remitirse al sistema electrónico de contrataciones gubernamentales COMPRANET. -Oficio Circular SP/100 del 610 al 635/2004 - SFP 23/08/2004.
- Interpretación y emisión de criterios normativos en procedimientos administrativos.- Oficio Circular SP/100/0128/2004- -SFP 09/02/2004.
- Además de diversos criterios interpretativos a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, que son emitidos por la Secretaría de la Función Pública.

Además de los ordenamientos jurídicos antes citados y por la complejidad que presenta la contratación administrativa, las dependencias y entidades públicas se

ven en la necesidad de expedir sus propias políticas, a través de las cuales, se especifiquen los lineamientos respecto a los procedimientos de adjudicación en situaciones específicas.

Por lo que las disposiciones administrativas juegan también un papel relevante dentro del conjunto de normas que regulan la función de las adquisiciones gubernamentales. Sobre esto, y con fundamento en los artículos 1º penúltimo párrafo de la LAASSP y 2º del RLAASSP, los que establecen que las dependencias y entidades emitirán, bajo su responsabilidad, las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y de prestación de servicios de cualquier naturaleza.

Dicha disposición administrativa deberá considerar cuando menos lo siguiente:

- Los criterios para la elaboración, aprobación, emisión, difusión y consulta de las prebases.
- Los criterios para emitir las convocatorias.
- Los criterios para la elaboración, aprobación y difusión de las bases de las licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres personas.
- Los criterios que permitan evaluar las propuestas y determinar la adjudicación de los contratos o pedidos.
- Las condiciones de pago a proveedores, entre las que invariablemente la dependencia o entidad deberá dar al proveedor la opción de pago a través de medios de comunicación electrónica.
- Los supuestos en que se pactarán decrementos o incrementos a los precios, de acuerdo con las fórmulas o mecanismos de ajuste que aplicará la dependencia o entidad, considerando la conveniencia de preverlo en los contratos con vigencia igual o superior a un año.
- Los supuestos en que se podrán otorgar anticipos, pagos progresivos, sus porcentajes y condiciones para su autorización.

- Las bases, forma y porcentajes a los que deberá sujetarse la constitución de garantías de cumplimiento y de anticipos de los contratos. Asimismo, deberán considerarse los criterios y condiciones para el ejercicio de la excepción del otorgamiento de la garantía de cumplimiento.
- Los lineamientos para la aplicación y cálculo de penas convencionales por atraso en el cumplimiento de las fechas pactadas de entrega de los bienes o de la prestación de los servicios.
- Los criterios que deberán cumplirse para la recepción de bienes y prestación de servicios, inspecciones de calidad, avances de fabricación, así como a los que se sujetarán los bienes en arrendamiento.
- Las áreas encargadas de llevar a cabo los procedimientos internos a considerar en caso de rescisión y terminación anticipada de contratos y suspensión de la prestación de servicios.
- El procedimiento para la devolución o destrucción de las proposiciones.
- Los lineamientos a que deberá sujetarse la adquisición de bienes para su comercialización o para someterlos a procesos productivos;
- Los criterios para establecer la procedencia de adquirir bienes muebles usados o reconstruidos.
- Los criterios para la consolidación de bienes y servicios dentro de la propia dependencia o entidad.
- Los criterios para el registro, control y comprobación de las operaciones adjudicadas en forma directa, que no requieran la formalización de contratos o pedidos.
- Los aspectos aplicables a las operaciones que se pretendan adjudicar en forma directa, en los términos del artículo 41, fracción I de la Ley, para definir, previo al inicio del procedimiento de contratación, las justificaciones de que no existen sustitutos razonables o alternativos de los bienes y servicios requeridos.
- Los demás que se consideren pertinentes, de conformidad con las necesidades o requerimientos de cada dependencia o entidad.

Esta políticas, bases y lineamientos son normas administrativas que establecerán las dependencias y entidades para el apoyo de su actividad de compra, en este caso, las políticas no serán iguales de una dependencia a otra, éstas se adecuaran a las características especiales de cada una de ellas, por lo que es muy importante que todas la dependencias y entidades que conforman a la Administración Pública Federal, cuente con dichas normas de carácter administrativo, en las que deberá fijar los supuestos previstos tanto en la LAASSP como en su reglamento, señalando puntualmente que autoridad de su estructura será la encargada de desarrollar alguna actividad en específico.

Capítulo 3

Los procedimientos de contratación establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

3.1. Etapas del proceso de contratación

La contratación administrativa viene a ser la culminación de un gran proceso, compuesto de tres etapas, la primera, la etapa previa, en la que se contemplan a la planeación, programación y presupuestación, es decir, qué se va a comprar, cuándo se va a comprar y cuánto es el presupuesto que requiero para comprar.

La segunda etapa es la de ejecución o de adjudicación, la que se refiere al procedimiento de contratación para la selección del cocontratante, que puede ser bajo tres procedimientos distintos a saber: licitación pública, licitación privada o invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa.

Por último la tercera etapa que es la final o complementaria del proceso de contratación, se refiere a la terminación y finiquito, y en su caso, a exigir la evicción y saneamiento, imponer sanciones aplicables y hacer efectivas las fianzas y garantías otorgadas.

3.1.1. Etapa previa

Planeación, programación y presupuestación.

La LAASSP confiere un papel importante al proceso de planeación, programación y presupuestación, ya que en su Título Segundo, señala los aspectos básicos que deben de realizar y cumplir las dependencias y entidades públicas.

Sin embargo, las disposiciones que señala la LAASSP en sus artículos 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24, son insuficientes para que los servidores públicos, puedan realizar adecuadamente sus actividades. Esta situación básicamente se debe a que dicho proceso es tratado y regulado por leyes específicas y por sus reglamentos

respectivos, así como por diversos acuerdos en los que respecta a la presupuestación y clasificación del gasto.

Fundamentos de la planeación.

Cualquier persona o grupo humano, ante la multitud de posibilidades de acciones que pueden realizar, necesita elegir racionalmente cuáles son las mejores alternativas para la realización de los fines que se proponen.

“Planificar significa reducir las posibles alternativas a aquéllas que son compatibles con los medios de que dispone. Planeación es la actividad de hacer planes de acción para el futuro y programación es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos”¹

El artículo 25 constitucional establece que el Estado debe planear, conducir y orientar la actividad económica nacional, así como regular y fomentar las actividades que demande el interés general.

El artículo 26 de la Constitución enuncia que el Estado tiene la obligación de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, cuyos fines están definidos por los principios que conforman y definen el cuerpo y el espíritu de este ordenamiento jurídico.

“La planeación se concibe como forma y estilo de gobierno. Debe y tiene que considerar la participación de los sectores sociales por lo que los Planes y Programas de Desarrollo Nacional, deben recoger las aspiraciones y demandas de las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, de las instituciones académicos, profesionales y empresariales, de los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y de otras agrupaciones sociales interesadas

¹ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Porrúa, México, 1999, pág. 98

en participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y en la elaboración, actualización y ejecución del Plan y Programas de Desarrollo Nacional.”²

En el propio artículo 26 constitucional se establece que el Plan Nacional de Desarrollo, constituye un fundamento para la formulación de todos los programas que instrumenten la administración pública federal, por los cuales las dependencias y entidades deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, ya que éstas constituyen una parte central e importante del sistema nacional de planeación.

La **Ley de Planeación** reglamentaria del artículo 26 constitucional, establece por su parte, que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional de Desarrollo para lograr un eficaz desempeño del Estado sobre el desarrollo integral del país, y de esta forma lograr la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución.

En el mismo texto se concibe a la planeación nacional del desarrollo, como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y la propia Ley de Planeación.

El artículo 21 de la **Ley de Planeación**, precisa que el Plan Nacional, definirá los objetivos nacionales y las estrategias, así como las prioridades del desarrollo integral del país y las previsiones de los recursos que serán asignados para tales fines. Este ordenamiento también indica que el Plan Nacional de Desarrollo, debe contemplar y definir los instrumentos y los responsables de su ejecución, así como los tiempos de ejecución.

² ENRÍQUEZ RUBIO, Ernesto. *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público. Enfoque Introductorio*. INAP. México, 2002, pág. 114, insertado en la dirección URL <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1439>

El Plan Nacional enuncia que los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales deben elaborarse y estar en congruencia con el Plan Rector del Desarrollo.

Cabe destacar que la ley de referencia establece que la Planeación Nacional del Desarrollo, debe realizarse a través de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, que tiene como bases las vertientes de obligatoria, coordinación, concertación e inducción.

En virtud de la importancia que tienen las vertientes como sustento de la Planeación, y su participación en lo que se refiere a la administración de los recursos materiales, así como por lo concerniente al proceso de elaboración e instrumentación del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, a continuación se describen cada una de las vertientes citadas.

- | | |
|-----------------|--|
| Obligatoriedad. | El plan y los programas, una vez aprobados, son obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal. |
| Coordinación. | El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos estatales la coordinación de acciones para la consecución de los objetivos de la planeación nacional, considerando la participación de los municipios.

Los convenios de coordinación con las entidades federativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación. |
| Concertación. | El Ejecutivo Federal y las dependencias y entidades paraestatales podrán concertar, a través de contratos y convenios, acciones previstas en el plan y los programas con las representaciones de los grupos sociales o con |

particulares interesados.

Inducción.

Las dependencias de la administración pública podrán inducir acciones de los sectores de la sociedad y de los particulares en materia económica y social para fomentar, promover, regular, restringir, orientar y prohibir acciones, para ajustarse a los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Establecidas las características básicas del sistema nacional de planeación democrática es importante resaltar que, las dependencias y entidades de la administración pública federal, deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo.

En lo que respecta a la planeación de recursos materiales en el sector público, la LAASSP, en su Título Primero denominado "Disposiciones Generales", señala en su Capítulo Único, artículo primero, que la ley es de orden público y que ésta tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen las dependencias y entidades de la administración pública central y paraestatal.

El esquema de planeación nacional en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios establece que las dependencias y entidades deben sujetarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales así como a las previsiones contenidas en sus Programas Anuales.

Programación.

La programación constituye un elemento dentro del proceso de la planeación, ya que es el método a través del cual se definen estructuras, metas, tiempos,

responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, que se concreta mediante la programación presupuestaria y que considera las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional.

“Martner dice que programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se susciten”³

La **Ley de Planeación** establece que el plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben ser elaborados, los cuales de conformidad con la propia ley, son obligatorios para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

- Programas Sectoriales. Rigen la actuación de un sector administrativo en particular, estimando recursos, determinando instrumentos y deslindando responsabilidades.
- Programas Institucionales. Son elaborados por las entidades de la administración pública paraestatal conforme a lo dispuesto por el plan y programa sectorial respectivo.
- Programas Regionales. Se refieren a las áreas consideradas estratégicas o prioritarias cuya extensión rebasa el ámbito territorial de una entidad federativa.
- Programas Especiales. Relacionan las actividades de la planeación de dos o más dependencias coordinadoras del sector o bien se refiere a las prioridades del desarrollo integral del país.

Las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deben guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes y programas de los gobiernos de los estados y evidentemente, con sus respectivos programas anuales que son los que en primera y última instancia,

³ Hace referencia DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. cit.*, pág. 98

servirán de base para la ejecución de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales que se elaboren por parte de dichos organismos e instituciones gubernamentales.

Los Programas Anuales incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social que permitirán que las dependencias y entidades, contribuyan con la ejecución del Plan y los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales.

Los Programas Anuales que elaboren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales, que deben elaborarse por ley, y que servirán de fundamento para los proyectos de Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo Federal debe enviar a la Cámara de Diputados conforme a lo previsto en la Ley de Planeación, con el propósito de ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo.

La LAASSP, establece que las dependencias y entidades de la administración pública están obligadas a formular sus Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como aquellos que comprendan más de un ejercicio presupuestal, considerando los presupuestos respectivos.

Presupuestación.

“La presupuestación del gasto público constituye una parte esencial para el proceso de la planeación, programación y contratación de los bienes, arrendamientos y servicios que demanda la administración pública federal para su operación y funcionamiento, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, no detalla las acciones que implican una actividad de esta naturaleza en virtud de que dichos aspectos, son regulados por otros ordenamientos fundamentales especializados en la materia.”⁴

⁴ ENRÍQUEZ RUBIO, Ernesto. *Op. cit.* pág. 121.

Independientemente de precisar el contenido y los alcances de los preceptos que consigna la LAASSP, sobre el presupuesto y el gasto público, basta decir que son tres artículos los que aluden a dicha actividad, el 6, 25 y 42 respectivamente.

En virtud de que el Título Segundo del Reglamento de la LAASSP, en ninguno de sus tres capítulos amplía lo que las dependencias y entidades deben considerar y realizar en materia de presupuestación y gasto, con respecto a las compras, a continuación se hace referencia a los ordenamientos que rigen dicha actividad de acuerdo a la estimación de los recursos financieros y a la forma en cómo deben administrar, controlar y ejercer las erogaciones que se realicen por concepto de adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes muebles.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (antes Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal) contempla que el Gasto Público Federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física e inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realicen los organismos, las instituciones y las unidades que integran y conforman el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo.

Esta ley establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo para expresar durante el período de un año, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias y entidades que en el propio presupuesto se señala.

En lo que se refiere al ejercicio del gasto público federal, es decir, al manejo y aplicación de los recursos que lleven a cabo las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados, deben utilizarse para la celebración de compromisos que signifiquen obligaciones con cargo a sus presupuestos aprobados, administración de fondos, y pago de las obligaciones derivadas de los compromisos contratados.

Por otra parte, el **Manual de Normas Presupuestarias** para la Administración Pública Federal, señala la implantación de un Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación, que permite una mayor eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos para lograr los resultados programados y proporcionar una mayor flexibilidad y agilidad en la actividad presupuestaria de las dependencias y entidades públicas. De esta manera, el Manual fortalece la presupuestación, ejercicio, seguimiento y control de recursos públicos.

En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios el Manual de Normas Presupuestarias, establece que las erogaciones que se realicen por los conceptos señalados se sujetarán a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, que establezca el Presupuesto de Egresos y las demás disposiciones aplicables que incluye lo dispuesto en los Tratados celebrados entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países.

Los programas anuales de adquisiciones, constituyen un punto de partida para el diseño y la formulación de los lineamientos que consigna el Acuerdo Relativo a la Clasificación por Objeto del Gasto que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El Acuerdo de referencia, con fundamento en diversos ordenamientos jurídicos, señala que debido a que uno de los principales objetivos que establece el Plan Nacional de Desarrollo es la aplicación transparente y efectiva de los recursos federales con el fin de contar con mecanismos eficientes de orientación y control de gasto público, es conveniente identificar y clasificar en forma ordenada homogénea y coherente la demanda gubernamental de bienes y servicios que permitan llevar a cabo un mejor control de erogaciones del sector público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece mediante el Acuerdo, las bases para la clasificación por objeto del gasto que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, al precisar los capítulos, los

conceptos y las partidas correspondientes en cuanto a la asignación de recursos económicos. De dicho acuerdo es pertinente resaltar los capítulos siguientes:

Materiales y suministros (2000)

En este capítulo se agrupan las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de insumos requeridos por las dependencias y entidades, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas, que se contraten con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público. Incluye materiales y útiles de administración de enseñanza; productos alimenticios; herramientas, refacciones y accesorios; materiales para la producción y la construcción; materias primas, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles, lubricantes y aditivos; vestuario, uniformes y blancos; prendas de protección y, en general, todo tipo de bienes de consumo para la realización de los Programas Públicos que deben registrarse en el Activo Circulante de las dependencias y entidades. Incluye también las asignaciones destinadas a la adquisición de mercancías diversas para su comercialización en tiendas del Sector Público.

Servicios Generales (3000)

Este capítulo agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que contraten las dependencias y entidades con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público, tales como: servicio postal, telegráfico, telefónico convencional y de telefonía celular, energía eléctrica, agua, de telecomunicaciones y conducción de señales analógicas y digitales; arrendamientos; servicios de consultaría, asesoría, informáticos, capacitación, estudios e investigaciones; servicios de impresión, publicación, difusión e información, subrogaciones, entre otros. En este capítulo se incluyen los gastos que realicen los servidores públicos por servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas, así como las erogaciones por concepto de responsabilidades o pérdidas del erario federal, conforme a las disposiciones aplicables en la materia.

Bienes muebles e inmuebles (5000)

Este capítulo agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades contraten con personas físicas y morales del sector privado y social, o instituciones del propio sector público, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas indispensables para el funcionamiento de los bienes, maquinaria o equipos; la adquisición de animales de trabajo y producción, y la adquisición de inmuebles, incluidos los contratos mediante las diversas modalidades de financiamiento. Los bienes muebles e inmuebles comprendidos en este capítulo, incluido en su caso el costo de su instalación, deben formar parte de los activos fijos de las dependencias y entidades que los adquieran.

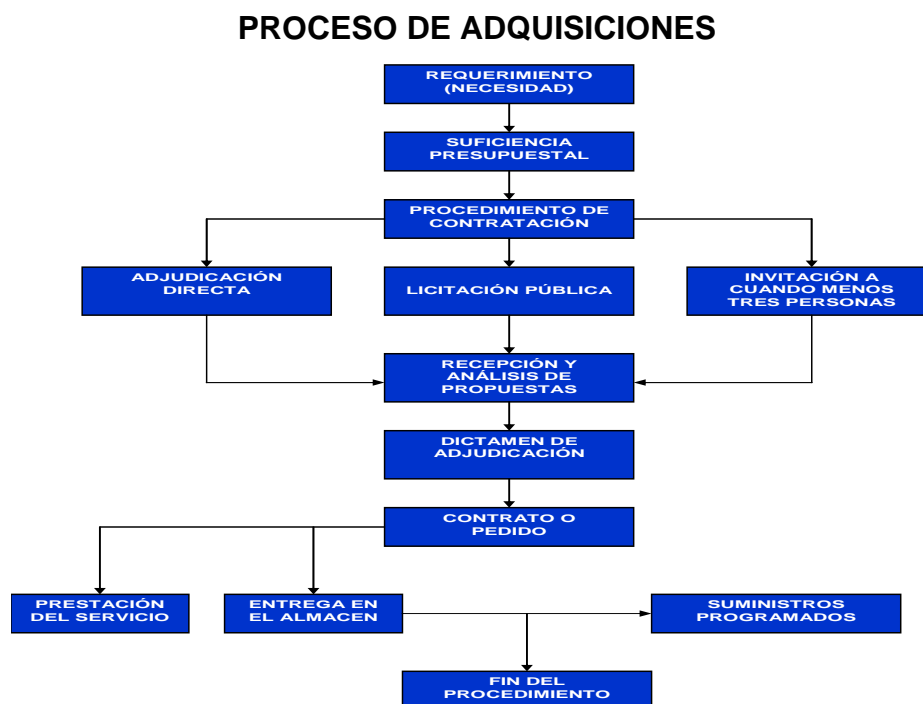
En suma, la clasificación por objeto del gasto proporciona el marco que sirve de base para el proceso de programación presupuestación del anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación por cada ejercicio presupuestal incluye, un título relativo a la disciplina presupuestal en donde consigna diferentes disposiciones específicas en materia de adquisiciones y obras públicas.

En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se establecen de manera precisa los montos máximos que se pueden adjudicar a través de los procedimientos de compra de excepción a la licitación pública, que señala la LAASSP.

Los importes mínimos y máximos autorizados, en el caso concreto de las compras, arrendamientos y servicios, están relacionados en función al volumen anual de adquisiciones presupuestado, y son diferentes en monto en cuanto se refiere a dependencias y entidades.

Por último, se presenta un esquema que integra el proceso general de las adquisiciones a fin de que se identifiquen las distintas etapas que lo conforman.



3.1.2. Etapa ejecutiva o de adjudicación.

Se incluyen en la etapa ejecutiva del proceso de contratación, la selección del proveedor o prestador del servicio y la celebración del contrato.

Dentro de la etapa ejecutiva concierne especialmente al aspecto relativo a la selección del cocontratante, la cual puede efectuarse bajo tres procedimientos distintos a saber: el de licitación pública, licitación privada y la adjudicación directa.

El procedimiento idóneo para la contratación es la licitación pública. La licitación es el procedimiento administrativo desarrollado en un régimen de competencia o contienda, encaminada a seleccionar al cocontratante de la administración pública. Dicho procedimiento debe estar animado por el propósito de obtener para la administración todos los beneficios que permitan la justicia y la equidad. Dicho procedimiento será ampliamente analizado más adelante.

La licitación se encuentra conformada por fases o etapas las cuales son: emisión de la Convocatoria, Junta de Aclaraciones, Presentación y Apertura de Proposiciones, Fallo y la formalización del contrato o pedido.

La licitación privada viene a ser un procedimiento administrativo de excepción a la licitación pública, sujeto a un régimen de derecho público, encaminado a seleccionar, de entre un conjunto de aspirantes que responden a una invitación directa de la administración pública por considerarlo como el que mejor le asegura la obtención de los bienes o servicios requeridos, apegado a la justicia y la equidad bajo los principios de concurrencia, igualdad, competencia y transparencia.

Este procedimiento se encuentra conformado, de fases o etapas las cuales son: Entrega de invitaciones, Junta de Aclaraciones, Presentación y Apertura de Proposiciones, Fallo y formalización del contrato o pedido. Este procedimiento de contratación será analizado más adelante.

La adjudicación directa también es una excepción de la licitación pública, y consiste en que sin mayor preámbulo se designa al proveedor o prestador del servicio, por tratarse de contratos de poca monta o en aquellos de un único proveedor o prestador de servicio posible, o son celebrados bajo el amparo del artículo 41 de la LAASSP. Este procedimiento será estudiado particularmente en su momento.

3.1.3. Etapa final

La etapa final o complementaria del proceso de contratación comprende la ejecución y cumplimiento de las obligaciones contractuales, las modificaciones del contrato en caso de que las hubiese, la terminación y finiquito y en su caso, a exigir la evicción y saneamiento además de imponer las sanciones aplicables y hacer efectivas las fianzas y garantías otorgadas.

Una vez formalizado el contrato o pedido que se derive de algún procedimiento de contratación, es decir, licitación pública, licitación privada o adjudicación directa; las dependencias y entidades vigilarán el puntual cumplimiento de las obligaciones pactadas.

El RLAASSP en el artículo 55-A señala que en el contrato o pedido deberá de precisarse el servidor público del área responsable de administrar y vigilar el cumplimiento de los mismos; a este respecto, de preferencia se establece como administrador del contrato, a aquel servidor público titular del área solicitante del bien o el servicio, toda vez, que es éste quien tendrá el contacto directo respecto de la contratación, y será quien determine si el bien o el servicio cumple con las características y condiciones solicitadas y contratadas; el propio precepto legal considera que deberá hacerse del conocimiento del proveedor cuál será la forma y términos en que se realizará la verificación de las especificaciones y la aceptación de los bienes y servicios, así como la conformidad del proveedor de que en tanto ello no se cumpla, éstos no se tendrán por recibidos o aceptados.

El plazo para la entrega de los bienes o para la iniciación de los servicios, comenzará el día natural siguiente de la firma del contrato o pedido por el proveedor, o bien, en el plazo que se establezca contado a partir de la citada firma, y concluirá en la fecha estipulada en el mismo.

En caso de incumplimiento por parte del proveedor, las dependencias y entidades deberán pactar el cobro de penas convencionales por el atraso en el cumplimiento en las fechas pactadas para la entrega o para la prestación del servicio.

La pena convencional por atraso se calculará de acuerdo con un porcentaje de penalización establecido para tal efecto, aplicado al valor de los bienes y servicios que hayan sido entregados o prestados con atraso, y de manera proporcional al importe de la garantía de cumplimiento del contrato o pedido que para tal efecto haya

presentado el proveedor, la cual se constituye por un porcentaje de entre el diez y el veinte por ciento del monto total del instrumento contractual, cantidad sin incluir el Impuesto al Valor Agregado; por lo que la acumulación de la pena convencional no podrá ser superior del porcentaje de la garantía de cumplimiento; lo anterior, se encuentra debidamente establecido en el artículo 64 del RLAASSP.

El precepto en cita, establece que el pago de los bienes y servicios por parte de las dependencias o entidades, quedará condicionado proporcionalmente, al pago que el proveedor deba efectuar por concepto de penas convencionales por atraso, en el entendido de que en el supuesto de que se rescinda el contrato o pedido, no procederá el cobro de dichas penas, ni la contabilización de las mismas al hacer efectiva la garantía de cumplimiento.

El artículo 54 de la LAASSP señala que en caso de incumplimiento de las obligaciones por parte del proveedor, las dependencias y entidades podrán en cualquier momento rescindir administrativamente los contratos o pedidos, conforme al procedimiento siguiente:

- Se iniciará a partir de que al proveedor le sea comunicado por escrito el incumplimiento en que haya incurrido, para que en un término de cinco días hábiles exponga lo que a su derecho convenga y aporte, en su caso, las pruebas que estime pertinentes;
- Transcurrido el término antes referido se resolverá considerando los argumentos y pruebas que hubiere hecho valer.
- La determinación de dar o no por rescindido el contrato deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al proveedor dentro de los quince días hábiles siguientes.
- Cuando se rescinda el contrato se formulará el finiquito correspondiente, a efecto de hacer constar los pagos que deba efectuar la dependencia o entidad por concepto de los bienes recibidos o los servicios prestados hasta el momento de la rescisión.

Si previamente a la determinación de dar por rescindido el contrato, se hiciera entrega de los bienes o se prestaren los servicios, el procedimiento iniciado quedará sin efecto, previa aceptación y verificación de la dependencia o entidad de que continúa vigente la necesidad de los mismos, aplicando, en su caso, las penas convencionales correspondientes.

Por otra parte, se podrán dar por terminados anticipadamente los contratos o pedidos cuando concurren razones de interés general, o bien, cuando por causas justificadas se extinga la necesidad de requerir los bienes o servicios originalmente contratados, y se demuestre que de continuar con el cumplimiento de las obligaciones pactadas, se ocasionaría algún daño o perjuicio al Estado, o se determine la nulidad total o parcial de los actos que dieron origen al contrato, con motivo de la resolución a una inconformidad emitida por la Secretaría de la Función Pública. En estos supuestos la dependencia o entidad reembolsará al proveedor los gastos no recuperables en que haya incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato o pedido correspondiente.

Cuando en la prestación de algún servicio, se presente caso fortuito o de fuerza mayor, la dependencia o entidad, bajo su responsabilidad podrá suspender la prestación del servicio, en cuyo caso únicamente se pagarán aquellos que hubiesen sido efectivamente prestados y se reintegrarán los anticipos no amortizados.

El artículo 60 de la LAASSP, establece que la Secretaría de la Función Pública, impondrá sanciones de multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, así como inhabilitación temporal para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos en un tiempo que no será menor de tres meses ni mayor de cinco años, a los proveedores que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios graves a la

dependencia o entidad; así como, aquellos que entreguen bienes o servicios con especificaciones distintas a las convenidas.

La LAASSP en su artículo 52 contempla que las dependencias o entidades podrán, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los doce meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebases, en conjunto, el veinte por ciento del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente y el precio de los bienes sea igual al pactado originalmente. Igual porcentaje se aplicará a las modificaciones que por ampliación de la vigencia se hagan de los contratos de arrendamiento o de servicios, cuya prestación se realice de manera continua y reiterada.

Cuando los proveedores demuestren la existencia de causas justificadas que les impidan cumplir con la entrega total de los bienes conforme a las cantidades pactadas en los contratos o pedidos, las dependencias y entidades podrán modificarlos mediante la cancelación de partidas o parte de las cantidades originalmente estipuladas, siempre y cuando no rebase el cinco por ciento del importe total del contrato o pedido respectivo.

Cualquier modificación a los contratos o pedidos deberán formalizarse por escrito por parte de las dependencias y entidades, los instrumentos legales respectivos serán suscritos por el servidor público que lo haya hecho en el contrato o pedido, o por quien lo sustituya o esté facultado para ello.

Por último, considero importante señalar que para el caso de incumplimientos por parte de las dependencias y entidades respecto de los contratos o pedidos que tengan celebrados, el artículo 71 de la LAASSP establece que los proveedores podrán presentar quejas ante la Secretaría de la Función Pública, con motivo del incumplimiento a los términos y condiciones pactados en los contratos o pedidos.

Una vez recibida la queja respectiva, la Secretaría de la Función Pública, a través de la Coordinación de Conciliaciones, señalará día y hora para que tenga verificativo la audiencia de conciliación y citará a las partes. Dicha audiencia se deberá celebrar dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la queja.

La asistencia a la audiencia de conciliación será obligatoria para ambas partes, por lo que la inasistencia por parte del proveedor traerá como consecuencia el tenerlo por desistido de su queja.

En la audiencia de conciliación, la Coordinación de Conciliaciones tomando en cuenta los hechos manifestados en la queja y los argumentos que hiciere valer la dependencia o entidad respectiva, determinará los elementos comunes y los puntos de controversia y exhortará a las partes para conciliar sus intereses, conforme a las disposiciones de la LAASSP, sin prejuzgar sobre el conflicto planteado.

En caso de que sea necesario, la audiencia se podrá realizar en varias sesiones. Para ello, la Secretaría de la Función Pública señalará los días y horas para que tengan verificativo. El procedimiento de conciliación deberá agotarse en un plazo no mayor de cuarenta días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya celebrado la primera sesión, salvo que las partes acuerden un plazo mayor, por causas debidamente justificadas.

En el caso de que las partes no lleguen a un acuerdo respecto de la controversia, podrán designar a su costa, ante la presencia de la propia Secretaría de la Función Pública, a un tercero o perito que emita su opinión sobre los puntos controvertidos, a efecto de lograr que las partes concilien sus intereses.

De toda diligencia deberá levantarse acta circunstanciada, en la que consten los resultados de las actuaciones.

En el supuesto de que las partes lleguen a una conciliación, el convenio respectivo obligará a las mismas, y su cumplimiento podrá ser demandado por la vía judicial correspondiente. En caso contrario, quedarán a salvo sus derechos, para que los hagan valer en la vía que corresponda.

3.2. Licitación Pública

La celebración de los contratos administrativos que realiza la Administración está precedida de un procedimiento específico que, además, de constituir un requisito legal para la formación de la voluntad administrativa contractual, servirá para seleccionar a su cocontratante.

Por ello, el procedimiento formativo del acuerdo de voluntades es de gran importancia, y en esencia es semejante para cualquier contrato que celebre la Administración Pública, aunque puede variar en su forma, dependiendo del objeto que la contratación persiga, y de acuerdo con el ordenamiento jurídico que lo regule.

Por otro lado, tal procedimiento, como requisito formal del contrato a celebrarse es obligatorio para la Administración Pública cuando el ordenamiento jurídico así lo señale, ya que de no llevarse a cabo daría lugar a la nulidad absoluta del contrato.

Además dicho procedimiento es de naturaleza administrativa y, por lo tanto, se encuentra sujeto al régimen del Derecho Administrativo, en virtud de que en él predomina el interés público, para cuyo objeto se establece.

Si este procedimiento resulta obligatorio, su formación varía, tomando en cuenta el objeto de la contratación y la relación jurídica establecida, en la cual en algunos casos será compleja y entre otros se llevará a cabo de una manera más sencilla.

3.2.1. Concepto.

La doctrina del Derecho Administrativo ha sido basta en la formulación sobre el concepto de licitación pública:

Roberto Dormí, dice que la licitación pública: *“es el procedimiento administrativo por el cual la Administración invita a una cantidad indeterminada de posibles interesados a que, sujetándose a las bases fijadas en los pliegos de bases y condiciones, formulen propuestas de las cuales se seleccionará y aceptará (adjudicación) la más ventajosa, o conveniente”*⁵

Enrique Sayagués Laso, señala que es: *“un procedimiento relativo al modo de celebrarse determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la Administración condiciones más ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la Administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación), con lo que el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se inspira, para alcanzar la finalidad buscada, en estos principios: igualdad de todos los licitantes ante la Administración y cumplimiento estricto de las cláusulas del pliego de condiciones”*⁶

Manuel Lucero Espinosa, dice que: *“la licitación pública constituye un procedimiento que la Administración Pública debe observar para seleccionar a sus cocontratantes, salvo las excepciones establecidas en la ley, y que consiste en una invitación dirigida a todos los posibles interesados para que, sujetándose a las bases establecidas, presenten sus ofertas para seleccionar la más conveniente.”*⁷

Jorge Fernández Ruiz, explica a la licitación pública: *“como un procedimiento administrativo, en ciertos casos obligatorio para la administración, sujeto a un régimen de derecho público, encaminado a seleccionar, de entre un conjunto de aspirantes que responden a una convocatoria pública, al cocontratante de un contrato administrativo que mejor asegure —a la administración— la obtención de todos*

⁵ DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2001, pág. 377.

⁶ SAYAGUÉS LASO, Enrique. *La Licitación Pública*. B de F, Montevideo-Bueno Aires, 2005, pág. 1.

⁷ LUCERO ESPINOSA, Manuel. *La Licitación Pública*. Porrúa, México, 2004, pág. 17.

los beneficios que permitan la justicia y la equidad, bajo los principios de publicidad, concurrencia, igualdad, competencia y transparencia”⁸

José Pedro López-Elías, señala que: *“este procedimiento administrativo es un mecanismo legal y técnico por medio del cual la administración investiga, o sea, trata de obtener las mejores condiciones de idoneidad, conveniencia y capacidad en la prestación de servicios, en la realización de obras públicas. Permite una competencia libre e igual. La licitación recae en el licitador más idóneo y que ofrezca la mayor ventaja. Se compone la licitación de una serie de actos sucesivos, todos interligados y tendientes al mismo fin: la realización del contrato administrativo.”⁹*

Daniel Ramos Torres, concibe a la licitación pública: *“como un sistema restrictivo de selección del cocontratante de la Administración Pública, y consiste en un procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual, por el que los órganos públicos en ejercicio de la función administrativa convocan a los licitadores para que sujetándose a los pliegos de condiciones o bases de licitación, presenten sus ofertas o propuestas, para seleccionar la más conveniente. Como procedimiento, la licitación pública consiste en un conjunto de actos de “tracto sucesivo” orientados a la celebración de contratos administrativo”¹⁰*

Por nuestra parte, definiremos a la licitación pública como el procedimiento administrativo idóneo con que cuenta la Administración Pública para celebrar las contrataciones administrativas, toda vez que al realizar una invitación abierta a toda persona interesada en participar de la contratación convocada, se garantiza que los licitantes, al apegarse a las condiciones fijadas en las bases del procedimiento y al presentar ofertas, se podrán obtener las mejores condiciones para el Estado, esto es, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia energética, el uso

⁸ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo. Contratos. Op. cit.*, pág. 173.

⁹ LÓPEZ-ELIAS, José Pedro. *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 4. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1999, pág. 60, insertado en la dirección URL <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?|=543>

¹⁰ RAMOS TORRES, Daniel. *Licitación Pública en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente, y la jurisprudencia*. Escuela Nacional de Administración Pública, México, 2004, pág. 131-132.

responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos y demás circunstancias pertinentes que para cada contratación en particular se presente.

3.2.2. Naturaleza jurídica de la licitación.

Al contrario de los particulares, que disponen de amplia libertad cuando pretenden adquirir, vender, arrendar bienes, contratar y ejecutar obras y servicios, el poder público, para hacerlo, necesita adoptar un procedimiento preliminar rigurosamente determinado y preestablecido de conformidad con la ley. Tal procedimiento se denomina como ya lo hemos visto, licitación pública.

En México, el objeto de la licitación pública, o su resultado jurídico, es la elección de un cocontratante. Se trata, de algo precedente y preparatorio de un contrato. Ahora bien, como fase preliminar a una manifestación de la voluntad de la Administración Pública, o más propiamente como medio técnico-jurídico de la formación de la voluntad de la administración, claro está que la licitación pública solamente puede ser regida por el Derecho Administrativo.

A través de la licitación pública, los órganos de la Administración Pública convocan públicamente una cantidad indeterminada de posibles interesados para que, con arreglo a las bases de licitación o pliego de condiciones, formulen propuestas de entre las cuales se seleccionará la más conveniente al interés público.

La licitación pública –como un procedimiento administrativo- es una sucesión de actos orientados a la selección de la oferta más conveniente para el interés público. Se integra de actos separables, es decir, por actos antecedentes y consecuentes, que se articulan armónicamente y dan origen al procedimiento administrativo de selección del cocontratante, todo ello sustentado en las bases de licitación o pliego de condiciones, que constituyen la ley de la licitación y del futuro contrato.

La selección del cocontratante a través de la licitación pública es de vital importancia, ya que si el fin último que persigue la Administración Pública es

asegurar el interés público, el procedimiento de selección y su concreción suponen, por un lado, el cumplimiento de las normas jurídicas que regulan tal procedimiento y, por otro, su conclusión en la oferta más conveniente.

Bercaitz señala que de la naturaleza jurídica de la licitación pública se “...*derivan dos consecuencias: 1) quien se presenta y formula una oferta debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a su mantenimiento durante el plazo que aquél establezca en las normas que lo rijan; 2) la Administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna de su parte*”.¹¹

Lo anterior tiene su apoyo en el hecho de que, en primer lugar, los oferentes tienen el deber de presentar sus propuestas con seriedad y, en segundo término, la Administración cuenta con facultades para resolver y aceptar la oferta más conveniente.

En apoyo de todo lo anterior, y con el propósito de dejar muy en claro la naturaleza jurídica de la licitación pública, se inserta la siguiente tesis:

LICITACIÓN PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA.

La licitación pública consiste en un llamado que la administración pública hace a los particulares de forma impersonal para que le formulen ofertas a fin de llevar a cabo una contratación, lo que, de acuerdo con la doctrina, tiene dos consecuencias: a) Quien se presenta y formula una oferta debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a mantenerlas durante el plazo que en éste se establezca; y, b) La administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna, siempre y cuando respete la legalidad del procedimiento. Así, aquel llamado implica un conjunto de actos que conforman un procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado, por lo que la naturaleza jurídica de la licitación pública es la de un procedimiento administrativo integrado por una diversidad de actos administrativos y simples actos de la administración, como formas jurídicas preparatorias de su actividad contractual, de manera que su omisión invalida los contratos produciendo su nulidad absoluta o de pleno derecho, la que pueden invocar la propia administración, el particular contratante y los terceros interesados.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.¹²

¹¹ Hace referencia LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Op. cit.* pag. 10

¹² Registro No. 171992, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Julio de 2007, Página: 2653, Tesis: I.4o.A.586 A, Tesis Aislada Materia(s): Administrativa, insertado en el dirección URL: <http://www.2scjn/gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nIus=171992&cPalPrm=LICITACION&cFrPrm=>

3.2.3. Principios que guían a la licitación.

La licitación pública, como ya lo hemos mencionado, se define como un procedimiento administrativo, entendiendo a éste, como una unidad que está integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí y que tiende a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa, se encuentra regulado por una serie de principio jurídicos que, como lo señala Dromí “...son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas el porqué y el para qué del mismo. Son especies de ideas pétreas inmodificables por la regulación formal, que explicitan el <contenido> del procedimiento”. (El procedimiento administrativo, pág. 59)¹³

Los principios que rigen al procedimiento administrativo son: Legalidad; Defensa; Economía; Publicidad; Oficiosidad; Informalidad a favor del administrado; Eficacia; Celeridad; Buena fe e In dubio pro actione.

El principio de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades debe tener su apoyo estricto en una norma legal, la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En este sentido el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo Estado de Derecho.

El principio de defensa, constituye prácticamente un principio general de derecho, en tanto que tiene su carácter axiológico, del cual deriva que nadie puede ser condenado sin ser oído. Como principio general del derecho, la defensa previa es tan antigua como el hombre.

¹³ Hace referencia DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Op. cit.* pág. 231.

El principio de economía, tiene dos enfoques: uno de carácter procedimental, encaminado a obtener de las autoridades administrativas sus decisiones en el menor tiempo posible; el segundo destinado a la gratuidad del procedimiento, en cuanto que implica que la tramitación del procedimiento administrativo debe ser gratuito, por lo que no debe estar sujeto al pago de costas, ni gravado con contribuciones, derecho o cualquier erogación que el gobernando tenga que hacer a la Administración Pública por su tramitación.

El principio de publicidad es rector de todo procedimiento administrativo, pues implica el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, requisito esencial del debido proceso y que a su vez presupone una característica de la garantía de audiencia del gobernado, prevista en el artículo 14 Constitucional.

El principio de oficiosidad consiste en que los órganos administrativos deben dirigir e impulsar el procedimiento, y ordenar la práctica de cuanto estimen conveniente para el esclarecimiento y resolución de los asuntos que le son sometidos a su consideración.

El principio de informalidad a favor del administrado implica la ausencia de formalismos no esenciales, que complican o retrasan el procedimiento administrativo.

El principio de eficacia o de economía procedimental, se refiere a la obtención de mejores efectos de la actuación administrativa y la participación de los administrados, bajo reglas de economía, simplicidad técnica y rapidez, a fin de hacer posible una tutela efectiva de los derechos de los gobernados y el poder de la Administración.

El principio de celeridad se encuentra vinculado con el principio de oficiosidad del procedimiento, en tanto que obliga a la autoridad a impulsarlo oficiosamente, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de que los trámites administrativos no se retrasen; es decir, que el ejercicio de la función administrativa se lleve a cabo a la brevedad posible.

El principio de buena fe estriba en que en la actuación administrativa los órganos de la Administración Pública como los particulares no deben actuar utilizando artificios o artimañas, sea por acción u omisión, que lleven a engaño o a error al gobernado.

Sobre el principio *in dubio pro actione* cabe señalar que la actuación de los órganos administrativos deben estar encaminada a la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción del gobernado y, por ello, no es posible rechazar sus escritos por cuestiones meramente formales. En dicho principio se derivan abundantes aplicaciones como son: la calificación de la autoridad competente para conocer del asunto; la obligación de la autoridad que resulte incompetente de remitir el asunto a la competente; la calificación de un recurso; la advertencia o apercibimiento, según sea el caso, al interesado para que subsane la falta u omisión cometida en cuanto a la información y documentación exigidos para estar en posibilidad la autoridad de resolver el asunto.

Como ya se ha señalado, son diversos los principios que rigen al procedimiento administrativo como tal; la licitación pública, al ser también un procedimiento administrativo, igualmente la rigen de manera muy específica ciertos principios, los cuales quedan muy bien identificados en las siguientes tesis:

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

...

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.

...

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.¹⁴

¹⁴ Registro No. 911970, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Apéndice 2000, Tomo III, Administrativa, P.R. TCC, Página: 382, Tesis: 405, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, insertado en la dirección URL:

LICITACIÓN PÚBLICA. PRINCIPIOS ESENCIALES QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO.

El procedimiento administrativo de licitación se rige por los siguientes principios esenciales: 1) Concurrencia, que asegura a la administración pública la participación de un mayor número de ofertas, lo cual permite tener posibilidades más amplias de selección y obtención de mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, entre otras; 2) Igualdad, que es la posición que guardan los oferentes frente a la administración, así como la posición de cada uno de ellos frente a los demás; 3) 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, 4) Oposición o contradicción, que deriva del principio de debido proceso que implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y, a su vez, para defender la propia.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.¹⁵

Las anteriores tesis, señalan que cuatro son los principios que rigen a la licitación pública: Concurrencia, Igualdad, Publicidad y Oposición.

Concurrencia.

El principio de concurrencia o no discriminación establece la posibilidad de que a mayor concurrencia de oferentes la Administración Pública obtenga las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias convenientes, tal y como lo ordena el artículo 134 Constitucional.

Por ello, la publicación de la convocatoria debe realizarse con toda oportunidad, a fin de que los oferentes tengan pleno conocimiento del llamado de la Administración Pública, para que ésta, pueda recibir una amplia y variada gama de ofertas, entre las que se pueda elegir la que mejores condiciones ofrezca.

A este respecto, Roberto Dromí opina: *“Afianza la posibilidad de competencia y oposición entre los interesados en la futura contratación. A su vez, implica la*

<http://www.2scjn/gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=911970&cPalPrm=LICITACION&cFrPrm=>

¹⁵ Registro No. 171993, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Julio de 2007, Página: 2652, Tesis: I.4o.A.587 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, insertado en la dirección URL:

<http://www.2scjn/gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=171993&cPalPrm=LICITACION&cFrPrm=>

prohibición para la Administración Pública de imponer condiciones restrictivas que impidan el acceso a este procedimiento.”¹⁶

Igualdad.

La igualdad constituye uno de los principios más importantes de la licitación pública, pues con base en él se asienta la moralidad administrativa que rige el procedimiento licitatorio.

Si la licitación se basa en la competencia de varias propuestas para que la Administración Pública pueda seleccionar la más conveniente, la igualdad se manifiesta en el sentido de que sólo es posible una real confrontación entre los oferentes, cuando éstos se encuentran colocados en igualdad de condiciones, sin que existan discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno en perjuicio de otros.

El principio de igualdad exige que la adjudicación se haga a aquel oferente que, presentando las mejores condiciones para el Estado, se haya ajustado a las bases de la licitación, pues de no ser así la Administración Pública carece de soporte para comparar las ofertas.

La igualdad rige todas las fases del procedimiento licitatorio, desde la formulación de las bases o pliego de condiciones hasta la adjudicación. Este principio rige tanto para los licitantes como para la Administración Pública, pues se refiere tanto a la posición que guardan los oferentes frente a la Administración, así como a la posición de cada uno de ellos frente a los demás.

Publicidad

Este principio lleva implícita la posibilidad de que los interesados estén enterados de todo lo relativo acerca de la licitación que corresponda, desde el llamado a formular ofertas (mediante la convocatoria) hasta llegar a sus etapas

¹⁶ Hace referencia RAMOS TORRES, Daniel. *Op. cit.* pág. 110.

conclusivas (dictámenes y fallo). La publicidad es un principio rector de todo procedimiento administrativo, ya que esto implica, que el mismo, sea totalmente conocido y respetado en las actuaciones administrativas, requisito esencial del debido proceso y que a su vez, el mismo deriva en la garantía de audiencia que tiene el gobernado, prevista en el artículo 14 constitucional.

Por esto, la licitación pública debe satisfacer todas las fases del procedimiento a partir de la emisión de convocatoria respectiva; pues ella constituye un aspecto esencial del llamado a la licitación; posteriormente, la apertura de sobres que contienen las ofertas se debe realizar en audiencia pública, previamente establecida, para dar a conocer a todos los oferentes el contenido de las mismas. De igual manera, y basados en tal principio deben darse a conocer a los oferentes los resultados de los dictámenes efectuados a sus propuestas para posteriormente finalizar con el fallo respectivo.

Oposición

El principio de oposición o contradicción deriva a su vez del principio de debido proceso, previsto en el artículo 14 constitucional, el cual implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y, a su vez, para defender la propia, de las impugnaciones de otros.

Es común que en los procedimientos licitatorios existan intereses contrapuestos de los particulares. Por tal motivo, dicho procedimiento adquiere un carácter contradictorio, que la Administración Pública está obligada a asegurar, permitiendo, en un plano de igualdad, la participación de todos los interesados a través de vistas o traslado de cada impugnación al oferente atacado, en la inteligencia que de no hacerlo la decisión o resolución que al efecto recaiga a esas inconformidades estaría viciada de ilegitimación.

El respeto cabal al principio contradictorio, además de asegurar la garantía del debido proceso, implica una mayor eficiencia de la Administración Pública, impuesta por el interés público, pues la contradicción en tales casos se da principalmente en el propio interés público, ya que con las objeciones y pruebas de los contra interesados la Administración contará con mayores elementos de juicio y estará en adecuadas condiciones de tomar la decisión que mejor responda a los intereses de la colectividad; si, en cambio, se decide sólo en vista a las argumentaciones y documentos del propio solicitante, su decisión tiene un margen mayor de error y de inoportunidad. Queda dicho entonces que también será ilegítima la determinación tomada en tales condiciones de parcialidad.

Cabe destacar que con la reciente publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se agrega a los principios que rigen a la licitación pública, la transparencia.

La transparencia es un concepto que se define a si mismo y a su vez, es el principio en el que mejor se constata la moralidad administrativa de la licitación pública, ya que todo manejo de recursos públicos independientemente de ser administrados con eficiencia, eficacia y honradez, no debe prestarse a malas interpretaciones respecto de malas aplicaciones; y por el contrario, demostrar siempre una buena aplicación libre de cualquier duda o cuestionamiento que pudiera empañar la imagen de quien lo gestiona y precisamente esto último significa la transparencia.

3.2.4. Procedimiento

La licitación como todo procedimiento administrativo presenta una unidad que está integrada por un conjunto de actos de tracto sucesivo, que se desarrollan dentro de las distintas etapas que deben cumplirse, para preparar la expresión de la voluntad de la Administración Pública.

A este respecto la LAASSP, establece en el artículo 26 que el procedimiento de licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria y concluye con la firma del contrato.

Si bien es cierto, la LAASSP no considera la etapa previa de la elaboración de las bases o pliego de condiciones, sin embargo, esta fase es de suma importancia, pues la Administración Pública fijará las condiciones específicas que regularan y conducirán el procedimiento licitatorio específico, esto es, establecerá las especificaciones de la adquisición o del servicio que se pretende contratar.

Manuel Lucero Espinosa nos dice que: *“las bases o pliego de la licitación incluye condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, que se resumen por un lado en cláusulas de tipo general, las cuales constituyen verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto versan sobre el procedimiento licitatorio en sí, y, por otro lado, cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas al contenido del contrato a celebrar”*¹⁷

En las cláusulas del pliego de condiciones o bases se establecen minuciosamente los detalles de la cosa licitada, las condiciones del contrato y el trámite para la adjudicación. Las cláusulas referentes a la cosa licitada constituyen la parte técnica, describiendo con todo detalle el suministro o servicio que se licita; las relativas a las condiciones del contrato contienen la parte legal, y las atinentes al trámite indican la forma como procederá la Administración Pública.

Sayagués Laso, define al pliego de condiciones como: *“el conjunto de cláusulas redactadas por la Administración, especificando el suministro, obra o servicio que se licita, estableciendo las condiciones del contrato a celebrarse y determinando el trámite a seguir en el procedimiento de licitación”*¹⁸

¹⁷ LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Op. cit.*, pág. 19.

¹⁸ SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Op. cit.* pág. 101.

La elaboración de las bases de licitación o pliego de condiciones, es una actividad unilateral que realiza la Administración Pública, ya que mediante éstas determinará los requisitos jurídicos, técnicos y económicos que deberán de cumplir los interesados en participar del procedimiento licitatorio.

La LAASSP en su artículo 31 y el RLAASSP en el artículo 30, establecen los requisitos que en lo aplicable, deben de considerarse en la elaboración de las bases del procedimiento, destacando entre los más importantes los siguientes:

- La descripción completa de los bienes o servicios, o la indicación de los sistemas empleados para la identificación de los mismos; información específica que requieran respecto a mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sea parte integrante del contrato; aplicación de normas conforme a lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; dibujos; cantidades; muestras, y pruebas que se realizarán, así como método para ejecutarlas.
- Los criterios claros y detallados para la evaluación de las propuestas y adjudicación de los contratos.
- Precisar puntualmente los requisitos que deberán de cumplir quienes deseen participar, estableciendo como serán utilizados en la evaluación.
- Las condiciones de pago, señalando puntualmente los plazos en que se ejecutará el mismo.
- Establecer claramente los datos de las garantías que se daban presentar en caso de resultar adjudicado.
- Se deberán establecer claramente los porcentajes de las penas convencionales, así como las causas de incumplimiento.
- El señalamiento de las licencias, autorizaciones y permisos que conforme a otras disposiciones sea necesario contar para la adquisición o arrendamiento de bienes y prestación de los servicios correspondientes.
- Se deberá precisar que será requisito que los licitantes presenten una declaración de integridad, en la que manifiesten que por sí mismos o a través de

interpósita persona, se abstendrán de adoptar conductas, para que los servidores públicos de la dependencia o entidad, induzcan o alteren las evaluaciones de las propuestas, el resultado del procedimiento, u otros aspectos que otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes.

- Deberá de indicarse las causales de rescisión del contrato o pedido, así como la aplicación de la garantía de cumplimiento.
- Se deberá establecer que el proveedor será el responsable de entregar los bienes en el territorio nacional, y en caso de que se traten de bienes de importación, se deberá definir quién de las partes asumirá la responsabilidad de efectuar los trámites de importación y pagar los impuestos y derechos que se generen.
- Indicarse el plazo y condiciones de entrega, así como la indicación del lugar, donde deberá efectuarse las entregas.
- Tendrán que establecerse las fechas, horas y lugar(es) en los que se celebraran la(s) juntas(s) de aclaración de las bases de la licitación, el acto de presentación y apertura de posiciones; comunicación del fallo y la firma del contrato.

El artículo 11-A del RLAASSP contempla que las dependencias y entidades convocantes, deberán incluir en las bases de las licitaciones, nacionales, licitaciones internacional e invitaciones a cuando menos tres personas, que las personas con discapacidad o la empresa que cuente con personal con discapacidad en una proporción del cinco por ciento cuando menos de la totalidad de su planta de empleados, recibirán preferencia sobre los otros participantes, por lo que deberá de presentar junto con su proposición, una manifestación en la que se indique que es una persona física con discapacidad, o que es una empresa que cuenta con personal con discapacidad, en la proporción que anteriormente se ha señalado. Para el caso de las empresas con personal con discapacidad, deberá de acreditarlo con el aviso de alta al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por otro lado, el artículo 31 de la LAASSP establece que las bases del procedimiento deberán ponerse a disposición y venta de los interesados tanto en el domicilio de la convocante así como en los medios de difusión electrónica que establezca la Secretaría de la Función Pública, siendo éste el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET), a partir del día en que se publique la convocatoria y hasta el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, siendo responsabilidad exclusiva de los interesados adquirirlas oportunamente durante ese periodo.

Uno de los puntos relevantes a considerarse al momento de elaborar el pliego de condiciones o bases del procedimiento, es el carácter que tomará la licitación pública, a este respecto, el artículo 28 de la LAASSP, contempla los supuestos jurídicos para poder llevar a cabo una licitación pública nacional, una licitación pública internacional bajo la cobertura de tratados y una licitación pública internacional abierta.

Artículo 28.- *Las licitaciones públicas serán:*

I. Nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir o arrendar sean producidos en el país y cuenten, por lo menos, con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que será determinado tomando en cuenta el costo de producción del bien, deduciendo los costos de promoción de ventas, comercialización, regalías, embarque y gastos financieros. La Secretaría de Economía mediante reglas de carácter general, establecerán los casos de excepción correspondientes a dichos requisitos, así como un procedimiento expedito para determinar el grado de contenido nacional de los bienes, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública.

Tratándose de la contratación de servicios; cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes que se incluyan, en su caso, cumplan con los requisitos de contenido nacional señalados en el párrafo anterior.

II. Internacionales bajo la cobertura de tratados, cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados, en cuyo caso, sólo podrán participar licitantes mexicanos y

extranjeros de países con los que nuestro país tenga celebrado un tratado de libre comercio, el cual contenga disposiciones en materia de compras del sector público que lo permitan o se refiera a bienes y servicios, de origen nacional o de dichos países, de acuerdo a las reglas de origen que prevean los tratados y las reglas de carácter general, emitidas por la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría de la Función Pública.

III. Internacionales abiertas, en las que podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea el origen de los bienes a adquirir o arrendar y de los servicios a contratar, cuando:

a. *Previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta de proveedores nacionales o de países con los que se tenga un tratado de libre comercio con un capítulo de compras de gobierno, respecto a bienes o servicios en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio.*

b. *Habiéndose realizado una de carácter nacional o internacional bajo la cobertura de tratados, no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos a que se refieren las fracciones I ó II de este artículo.*

c. *Así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.*

Convocatoria.

Tal y como se señaló anteriormente, el procedimiento de licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria, a fin de concurren a ella un mayor número de interesados, la convocatoria conforme lo establece el artículo 30 de la LAASSP, se debe de publicar en el Diario Oficial de la Federación, por una sola ocasión, no pudiéndose autorizar alguna otra publicación o difusión por otros medios, cuando ello implique el pago a un tercero, esto último previsto en el artículo 26 del RLAASSP.

La convocatoria debe de cumplir con los requisitos que le marca la Ley en el artículo 29, el cual establece:

- Deberá de indicarse los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas.
- La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones, de la primera junta de aclaración a las bases de licitación, en su caso, la reducción del plazo y el señalamiento de sí se aceptará el envío de propuestas por servicio postal o de mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica.
- La indicación de si la licitación es nacional o internacional; y en caso de ser internacional, si se realizará o no bajo la cobertura del capítulo de compras del sector público de algún tratado, y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones.
- La indicación que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas.
- La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación.
- Lugar y plazo de entrega;
- Condiciones de pago, señalando el momento en que se haga exigible el mismo.
- Los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían.
- La indicación de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 50 de la Ley.
- En el caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra.
- La indicación de que cualquier persona podrá asistir a los diferentes actos de la licitación en calidad de observador, sin necesidad de adquirir las bases, registrando previamente su participación.

Una vez publicada la convocatoria correspondiente, se inicia con el periodo de consulta y venta de las bases del procedimiento, las cuales pueden ser adquiridas por los interesados directamente en el domicilio de la convocante debiendo realizar el

pago correspondiente ante cualquier institución bancaria, mediante el formato SAT 16 denominado “Declaración General de Productos y Aprovechamientos” a nombre de la Tesorería de la Federación, este formato deberá estar debidamente requisitado con la clave “600017” indicando en el concepto “Por la enajenación y venta de bases de licitación pública” y deberá presentarlo en el domicilio de la convocante.

Asimismo, las bases de la licitación podrán ser adquiridas vía COMPRANET, y tendrán el mismo costo, pudiendo realizar el pago en cualquier sucursal bancaria del país, mediante el recibo que genera dicho sistema.

El RLAASSP, en el artículo 27, establece que el costo que se le asigne a las bases de licitación, será fijado considerando una cantidad equivalente a la décima parte del costo estimado por publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación. Previene además, el supuesto de que cuando una convocatoria incluya dos o más licitaciones, el costo estimado por publicación en el Diario Oficial de la Federación, será dividido entre el número de licitaciones que incluye la convocatoria y posteriormente se dividirá entre diez, lo que dará por resultado el costo de las bases por cada una de las licitaciones que conforman a la convocatoria.

Junta de Aclaraciones

El artículo 34 del RLAASSP, establece que las dependencias y entidades deberán celebrar las juntas de aclaraciones que consideren necesarias, siendo obligatorio celebrar por lo menos una, en las que solamente podrán solicitar aclaraciones, las personas que hayan adquirido las bases, lo cual lo acreditarán con copia del comprobante de pago, en caso contrario, por ser un evento público, se les permitirá la asistencia, pero no podrán formular preguntas. Preferentemente se deberá programar que la junta de aclaraciones, o la última de éstas, se lleve a cabo el sexto día natural anterior al del acto de presentación y apertura de proposiciones, ello por corresponder al último día de venta de bases.

La asistencia a la junta de aclaraciones es optativa para los licitantes, las dudas se podrán plantear personalmente, por escrito o través de los medios electrónicos que se hayan previsto en las bases y podrán versar sobre la convocatoria, las bases de licitación o la propia junta de aclaraciones, estando la convocante obligada a resolver las dudas y planteamientos en forma clara y precisa.

Las modificaciones a las bases que se deriven de la o las juntas de aclaraciones, serán consideradas como parte integrante de las propias bases del procedimiento, lo anterior, previsto en el artículo 33 penúltimo párrafo de la LAASSP. Todo lo actuado durante dicha junta, deberá de constar en un acta que para tal efecto deberá de levantarse y ponerse a disposición de aquellos licitantes que no acudieron a dicho evento, asimismo, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, un aviso a fin de que los interesados concurren ante la dependencia o entidad para conocer, de manera específica, las modificaciones a las bases.

Acto de presentación y apertura de proposiciones

El acto de presentación y apertura de proposiciones, es el evento en el cual todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria, las bases y las especificaciones de la licitación tendrá derecho a presentar propuestas u ofertas.

De tal afirmación se desprenden dos aspectos importantes de la licitación pública. La primera, que para participar en dicho procedimiento es necesario satisfacer los requisitos que establezca la convocante en las bases, convocatoria y especificaciones. En segundo lugar, quienes satisfagan tales requisitos adquieren un derecho subjetivo público para participar en la licitación, más no respecto de la adjudicación, en tanto que con relación a ella sólo tienen un interés legítimo.

La LAASSP en el artículo 32 estipula que el plazo para la presentación y apertura de proposiciones de las licitaciones de carácter internacional no podrá ser inferior a veinte días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria. Para el caso de las licitaciones de carácter nacional el plazo será de

cuando menos de quince días naturales contados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria.

Sin embargo, el propio precepto legal establece que cuando no se puedan observar dichos plazos, ya que existen razones debidamente justificadas y con ello no se busque limitar el número de participantes, el titular del área responsable de la contratación podrá reducir los plazos a no menos de diez días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria. A este mismo respecto el artículo 33 del RLAASSP, contempla que para el caso de las licitaciones internacionales bajo la cobertura de los tratados de libre comercio de los que México forme parte, el plazo para presentación y apertura de proposiciones no podrá ser inferior de cuarenta días naturales, salvo en los casos de urgencia debidamente justificada, en los cuales se podrá reducir dicho plazo a no menos de diez días naturales, los plazos comenzarán a contabilizarse de la siguiente manera: el día de la publicación de la convocatoria será el primer día para el cómputo del plazo para la presentación y apertura de proposiciones y el día anterior a ésta será el último que se contabilizará para determinar el plazo, es decir, el acto de presentación y apertura deberá celebrarse como mínimo el día 41 u 11 según corresponda.

La entrega de proposiciones se hará en un sobre cerrado, el cual deberá contener la propuesta técnica y la propuesta económica; la documentación distinta a las propuestas podrá entregarse, a elección del licitante dentro o fuera del sobre.

La propuesta técnica se encuentra conformada por la descripción detallada de las características y especificaciones de los bienes a adquirir o de los servicios a contratar, así como de toda aquella documentación solicitada en las bases del procedimiento, tal como manifestaciones bajo protesta de decir verdad, cartas expedidas por fabricantes, certificados de calidad y demás documentación que al caso concreto sea necesaria para acreditar que el licitante cuenta con la capacidad técnica, ya sea, para suministrar los bienes o prestar los servicios.

La propuesta económica es la oferta del licitante traducida en dinero, significa, cuánto van a costar los bienes o los servicios.

La documentación diversa a las propuestas técnicas y económicas, se refiere a toda aquella que deba presentar el licitante para acreditar su personalidad, así como diversas manifestaciones en las cuales asegure su conformidad a las reglas establecidas en las bases del procedimiento, respecto de la evaluación y adjudicación de los bienes o servicios.

El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo de acuerdo a lo establecido en los artículos 35 de la LAASSP y 39 del RLAASSP. A partir de la hora señalada en la convocatoria para el inicio del acto, las dependencias y entidades no deberá permitir el acceso a ningún licitante ni observador, y se deberá registrar a los asistentes a dicho evento. Todos los licitantes que se encuentren presentes deberán entregar en un sobre cerrado sus proposiciones al servidor público que presida el acto, posteriormente se registrarán las que se hubiesen recibido por vía electrónica (COMPRANET), realizado lo anterior, la apertura iniciará con las proposiciones recibidas por vía electrónica y posteriormente con las presentadas en papel.

La revisión de la documentación se efectuará de manera cuantitativa, es decir, simplemente se verificará que en lo general, las proposiciones cuenten con toda la documentación solicitada en las bases, y se dará lectura al precio unitario de cada una de las partidas que integran las propuestas, así como al importe total de cada una de ellas; todo lo anterior, deberá quedar debidamente integrado en el acta que se levante para constancia.

Si de la revisión cuantitativa, se detecta que se omitió alguno de los requisitos exigidos en las bases, la propuesta será desechada en el mismo acto y no podrá ser evaluada posteriormente.

Los interesados en participar en la licitación debe tener cuidado en la preparación de su oferta, ya que de la redacción, confección y presentación de la propuesta depende que sus proposiciones sean aceptadas.

La presentación de la oferta se traduce en una declaración unilateral de la voluntad que tiene por fin inmediato establecer, crear y modificar derechos y relaciones jurídicas entre el licitante y la convocante y los demás participantes del procedimiento.

Evaluación de las proposiciones

Durante la evaluación de las proposiciones se verificará que cumplan con los requisitos subjetivos, objetivos y formales que se han fijado en las bases del procedimiento, además de ser requisitos exigidos en la propia LAASSP y el RLAASSP.

Los requisitos subjetivos se refieren al sujeto o persona que puede presentar su oferta. Es decir, quiénes pueden ser oferentes o licitantes.

Pueden ser licitantes todas las personas físicas o jurídicas (morales), privadas o públicas, que satisfagan los requisitos que al efecto establezcan las disposiciones jurídicas. La LAASSP en su artículo 50 establece diversos supuestos normativos sobre la falta de legitimidad para presentar propuestas, por lo que en caso de que algún licitante se ubique en alguno de los supuestos establecidos en dicho artículo, se encontrará impedida en participar del procedimiento licitatorio, por lo que su propuesta deberá ser desechada.

Se solicita a los licitantes para que acrediten su personalidad, un escrito en el que su firmante manifieste bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades suficientes para comprometerse por sí o por su representada, debiendo cumplir los requisitos establecidos en el artículo 36 del RLAASSP.

Para tal efecto, en las bases de las licitaciones se indicará tal requerimiento así como el señalamiento de que, previo a la firma del contrato o pedido, el licitante ganador o adjudicado, deberá presentar original o copia certificada para su cotejo de los documentos con los que se acredite su existencia legal y las facultades de su representante para suscribir el contrato o pedido correspondiente.

Los requisitos objetivos son los que se refieren al contenido de la propuesta, y que han sido agrupados en dos categorías: a) del objeto y b) del precio; los cuales es menester que se adecuen a las reglas establecidas en las bases de la licitación.

a) Del objeto. Éste se encuentra vinculado al contenido de la prestación que se ofrece, por lo que la propuesta debe ajustarse a las condiciones requeridas por la convocante y que se encuentran plasmadas en las bases y demás normas legales y reglamentarias aplicables.

Dentro de las exigencias, podemos señalar que la oferta debe indicar con precisión cierta información o deberá incluir documentación específica, por ejemplo:

1. Señalar el origen del bien cotizado.
2. Hacer la descripción del bien o de los servicios.
3. La indicación del precio fijo.
4. La presentación de muestras de los bienes objeto de la adquisición.
5. Presentar Certificados de calidad.
6. Demostrar el cumplimiento de normas oficiales mexicana, normas mexicanas, normas de referencia o normas internacionales, de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Metrología y Normalización.
7. Presentar cartas de fabricantes.
8. Presentación de catálogo y/o folletos.

b) Del precio. Este requisito consiste en la contraprestación solicitada por el oferente a la convocante. El precio en la oferta debe cumplir con los siguientes requisitos: 1) debe ser presentada en dinero y 2) debe ser cierto e incondicionado.

- 1) En dinero. De acuerdo con lo establecido en el artículo 134 constitucional, la contraprestación exigida con la oferta debe ser en dinero, en virtud de que el contrato que se efectuará implica una erogación de fondos públicos que inciden en el presupuesto de egresos. La cotización en dinero normalmente se efectúa en moneda nacional, aunque también puede ser en extranjera, puesto que no existe prohibición para que así se pacte.
- 2) Cierto e incondicionado. El precio ofertado debe reunir los requisitos de certeza e incondicionalidad, por ello, cuando el mismo se presenta de manera indeterminada o no es claro o preciso, o se condiciona, la propuesta puede ser desechada. El precio será indeterminado cuando no se fije claramente la cantidad que como contraprestación pretende el oferente. El precio será condicionado cuando el licitante establezca requisitos a cargo de la convocante o de terceras personas.

Por último, los requisitos formales consisten en la forma de instrumentación que los licitantes deben observar en la presentación de sus propuestas, implica que las proposiciones deban de estar firmadas autógrafamente, por persona facultada para ello, cuando menos en la primera y en la última hoja del documento, y en aquellas partes que se haya determinado, por lo que no podrán desecharse las propuestas cuando las demás hojas que las integran y sus anexos carezcan de firma o rúbrica. Por lo que respecta a las proposiciones enviadas a través de medios remotos de comunicación (COMPRANET), en sustitución de la firma autógrafa, se emplearán los medios de identificación electrónica que establezca la Secretaría de la Función Pública, así establecido en el artículo 38 del RLAASSP.

La propuesta deberá presentarse en forma clara e indubitable, no deberá tener raspaduras ni enmendaduras. La oferta no deberá presentarse condicionada pues ello debe hacerse de forma seria y concreta.

La LAASSP acerca del análisis y evaluación de las propuestas, establece en el artículo 36 lo siguiente:

Artículo 36.- *Las dependencias y entidades para hacer la evaluación de las proposiciones deberán verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación considerando, en su caso, lo siguiente:*

I. Los criterios de evaluación y adjudicación de las propuestas establecidos en las bases de licitación, considerando las características de la contratación que se trate;

II. Corresponderá a los titulares de las dependencias y a los órganos de gobierno de las entidades establecer dichos criterios en sus políticas, bases y lineamientos, considerando los principios de transparencia, igualdad, imparcialidad, claridad, objetividad y precisión, por lo que no podrán estar orientados a favorecer a algún licitante;

III. Tratándose de servicios, podrá utilizarse el mecanismo de puntos y porcentajes para evaluar las propuestas, en el que el rubro relativo al precio tendrá un valor porcentual del cincuenta por ciento, indicando en las bases la ponderación que corresponderá a cada uno de los demás rubros que serán considerados en la evaluación, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, cuando sea necesario, en el caso de servicios se solicitará el desglose de precios unitarios, precisando de qué manera será utilizado éste, y

IV. Dentro de los criterios de evaluación, podrá establecerse el relativo al de costo beneficio, siempre y cuando sea definido, medible, y aplicable a todas las propuestas.

El precepto anterior, establece como un mecanismo de evaluación el de puntos y porcentajes, el cual se aplicará para el caso de servicios, dicho mecanismo establece que el rubro relativo al precio tendrá un valor porcentual del cincuenta por ciento, debiéndose indicar en las bases, el porcentaje que se le dará a cada uno de los demás rubros que serán considerados para la evaluación, ello tiene que estar de acuerdo a los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de la Función

Pública. Los artículos 41-A y 41-B del RLAASSP, establecen el mecanismo a seguir para realizar dicha evaluación.

El mismo artículo 36 de la LAASSP, señala en la fracción IV, otro mecanismos de evaluación el llamado, costo beneficio, el cual va a representar el ahorro para la dependencia o entidad al adquirir bajo esas condiciones o bien también puede ser aplicado para la contratación de algún servicio; el método para desarrollar esta evaluación esta descrito en el artículo 42 del RLAASSP.

Tradicionalmente se utiliza el método de “cumple-no cumple” el cual permite determinar, si el licitante u oferente presenta la totalidad de lo solicitado en las bases del procedimiento, así como si cumple con la capacidad legal, técnica y financiera requerida para proveer el bien o para prestar el servicio. Este método es el más utilizado por la Administración Pública, ya que el mismo permite de manera más detallada evaluar en su totalidad las propuestas presentadas.

En esta fase interna de evaluación, las dependencias y entidades, con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas y en su propio presupuesto emitirán un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, el cual hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y de las razones para admitirlas o desecharlas, esto se encuentra previsto en el último párrafo del artículo 36 Bis de la LAASSP.

El dictamen base para fallo, permitirá determinar a quién se le adjudicará el contrato, que será la persona que de entre los participantes reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas. Si resultare que dos o más propuestas son solventes porque satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados, el contrato deberá se adjudicado a quien presente la propuesta cuyo precio sea el más bajo.

Es importante resaltar que no siempre la oferta más conveniente para el Estado es la del precio más bajo, pues lo anterior no garantiza que los bienes o los servicios sea de calidad y vayan a cumplir con las necesidades de la convocante, por lo que es de suma importancia al evaluar, verificar que los licitantes cumplan satisfactoriamente con las condiciones técnicas requeridas en las bases.

Adjudicación y Fallo

La adjudicación constituye un acto de la Administración Pública que contiene la decisión unilateral del órgano convocante, que determina cuál es la propuesta más ventajosa y en consecuencia la declara aceptada.

A fin de determinar la naturaleza jurídica de este acto se debe considerar que constituye la preparación de la voluntad contractual administrativa y produce los siguientes efectos:

- Libera a los licitantes, cuyas ofertas hayan sido desestimadas, de cualquier obligación, así como retirar sus documentos.
- Notificada la adjudicación al ganador, queda concretada la contratación, con independencia de su formalización en el instrumento respectivo; por ello, nace el derecho del adjudicatario de ser indemnizado por los daños y perjuicios que se le ocasionen por la negativa de la convocante a la realización del contrato respectivo.
- Constituye el punto de partida conforme al cual comienzan a generarse los derechos y obligaciones de las partes contratantes.
- Obliga a la Administración Pública a mantener inalterables las bases de licitación.
- Da lugar a la obligación del adjudicatario de integrar la garantía de cumplimiento del contrato.

De lo anterior, se desprende que la adjudicación es un acto unilateral de la convocante, del que se desprenden derechos y obligaciones para las partes que

intervinieron en el procedimiento de licitación, por lo que la naturaleza jurídica es la de un acto administrativo.

Por otro lado, si bien la adjudicación constituye una declaración de voluntad unilateral, expresada en uso de facultades discrecionales, la misma se halla limitada por dos condiciones: a) que se emita con arreglo a lo previsto en las bases de licitación y demás disposiciones jurídicas aplicables y b) que recaiga en la oferta que resulte más conveniente para el Estado.

El artículo 37 de la LAASSP, establece que en junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, al que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en el acto de presentación y apertura de proposiciones. En armonía a lo anterior, el artículo 46 del RLAASSP, establece que el fallo que se emita deberá contemplar como mínimo lo siguiente:

- Nombre de los licitantes cuyas proposiciones no fueron evaluadas por no corresponder a las proposiciones con el precio más bajo que fueron consideradas para ello de conformidad con el artículo 35, fracción IV de la Ley, así como las que fueron desechadas como resultado de su análisis detallado y las razones que se tuvieron para ello, o bien adjuntar al fallo copia del dictamen a que se refiere el artículo 36 Bis de la Ley, en el cual se contiene dicha información.
- Nombre de los licitantes cuyas proposiciones fueron evaluadas por ofertar el precio más bajo, y el resultado de la evaluación de cada una de ellas, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 36 y 36 Bis de la Ley.
- Nombre del o de los licitantes a quien se adjudique el contrato, indicando las partidas o conceptos y montos asignados a cada licitante.
- Información para firma del contrato, presentación de garantías y, en su caso, entrega de anticipos, conforme a las bases de licitación.

- En caso de que se determine que el precio de una proposición no es aceptable, se deberá anexar copia de la investigación de precios realizada, en la que se indiquen los resultados de la misma.
- Si el presupuesto asignado al procedimiento de licitación es rebasado por las proposiciones presentadas, previa verificación de que los precios de las proposiciones son aceptables por corresponder a los existentes en el mercado, y de acuerdo con el dictamen del área solicitante en el que se indique el origen y problemática de la reducción respectiva y la justificación para no reasignar recursos para cubrir el faltante, previa autorización indelegable del oficial mayor o equivalente de las dependencias o entidades, podrán efectuar las reducciones respectivas hasta por el cinco por ciento de las cantidades de bienes o servicios, aplicando proporcionalmente a todas y cada una de las partidas de que conste el fallo, y no en forma selectiva, lo que deberá precisarse en el fallo de la licitación.

Formalización del contrato o pedido

Efectuada la adjudicación, la convocante y el licitante adjudicado deben proceder a llevar a cabo el perfeccionamiento del contrato respectivo.

En el ámbito federal mexicano, el contrato de adquisición de bienes muebles y de prestación de servicios, es un contrato administrativo, y, por ende, invariablemente una de sus partes será el Estado, actuando en ejercicio de su función administrativa con una finalidad de interés público, y siempre estará sujeto a un régimen exorbitante del derecho privado. Se puede explicar el contrato de adquisición o de prestación de servicios, como aquel de carácter administrativo, en cuya virtud una persona proveedor o prestador de servicio se obliga a transferir la propiedad de uno o varios bienes muebles o a prestar determinados servicios al Estado, para el logro de sus fines, quien a su vez se obliga a pagar una remuneración en dinero.

*“Podemos definir al contrato administrativo como una declaración o acuerdo bilateral de voluntades, celebrado por la Administración Pública con una persona física o jurídica, que produce derechos y obligaciones, y que tiene como finalidad satisfacer el interés general o públicos, encontrándose regulado por el Derecho Público”.*¹⁹

Es importante destacar la naturaleza del contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, por lo que se presenta la siguiente tesis, a efecto de que sea más claro, cuáles son las características que revisten a este contrato en particular.

CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS.

Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que en los administrativos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre Estado y contratante. En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas exorbitantes. En los privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sean tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: 1) El interés social y el servicio público; 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial.

*TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.*²⁰

El artículo 46 de la LAASSP señala que la adjudicación del contrato obligará a la dependencia o entidad y a la persona en quien hubiere recaído, a formalizar el documento relativo dentro de los veinte días naturales siguientes al de la notificación del fallo. Asimismo se establece que en caso que el interesado no firmare el contrato por causas imputables al mismo, dentro del plazo citado, la dependencia o entidad podrá, adjudicar el contrato al siguiente participante que haya presentado la siguiente

¹⁹RAMOS TORRES, Daniel. *Op. cit.*, pág. 11.

²⁰Registro No. 188644, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV, Octubre de 2001, Página: 1103, Tesis: VI.3o.A.50 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, insertado en el dirección URL: <http://www.2scjn/gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nIus=188644&cPalPrm=CONTRATO,ADMINISTRATIVO,&cFrPrm=>

proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio no sea superior al diez por ciento.

El artículo 55 del RLAASSP establece que las dependencias y entidades, en contrataciones iguales o superiores a la cantidad de trescientas veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, deberán formalizar las adquisiciones, arrendamientos y servicios a través de contratos o pedidos.

El artículo 45 de la LAASSP contempla el contenido de los contratos o pedidos.

Artículo 45.- *Los contratos o pedidos de adquisiciones, arrendamientos y servicios contendrán, en lo aplicable, lo siguiente:*

- I. La autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato;*
- II. La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;*
- III. El precio unitario y el importe total a pagar por los bienes o servicios;*
- IV. La fecha o plazo, lugar y condiciones de entrega;*
- V. Porcentaje, número y fechas o plazo de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen;*
- VI. Forma, términos y porcentaje para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato;*
- VII. Plazo y condiciones de pago del precio de los bienes o servicios;*
- VIII. Precisión de si el precio es fijo o sujeto a ajustes y, en este último caso, la fórmula o condición en que se hará y calculará el ajuste;*
- IX. Condiciones, términos y procedimiento para la aplicación de penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o servicios, por causas imputables a los proveedores;*
- X. La descripción pormenorizada de los bienes o servicios objeto del contrato, incluyendo en su caso la marca y modelo de los bienes;*
- XI. Salvo que exista impedimento, la estipulación de que los derechos inherentes a la propiedad intelectual, que se deriven de los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor de la dependencia o de la entidad, según corresponda, en términos de las disposiciones legales aplicables, y*
- XII. Los demás aspectos y requisitos previstos en las bases e invitaciones, así como los relativos al tipo de contrato de que se trate.*

Para los efectos de esta Ley; las bases de licitación, el contrato, sus anexos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones. Las estipulaciones que se establezcan en el contrato no deberán modificar las condiciones previstas en las bases de licitación.

En la formalización de los contratos, podrán utilizarse los medios de comunicación electrónica que al efecto autorice la Secretaría de la Función Pública.

Es importante destacar, que la LAASSP establece que para el caso en que las dependencias y entidades requieran de un mismo bien o servicio de manera reiterada, podrán celebrar contratos abiertos conforme lo establecido en el artículo 47.

Artículo 47.- *Las dependencias y entidades que requieran de un mismo bien o servicio de manera reiterada, podrán celebrar contratos abiertos conforme a lo siguiente:*

I. *Se establecerá la cantidad mínima y máxima de bienes por adquirir o arrendar; o bien, el presupuesto mínimo y máximo que podrá ejercerse en la adquisición, el arrendamiento o la prestación del servicio. La cantidad o presupuesto mínimo que se requiera no podrá ser inferior al cuarenta por ciento de la cantidad o presupuesto máximo que se establezca;*

En casos de bienes que se fabriquen en forma exclusiva para las dependencias y entidades, la cantidad o presupuesto mínimo que se requiera no podrá ser inferior al ochenta por ciento de la cantidad o presupuesto máximo que se establezca.

No se podrán establecer plazos de entrega en los cuales no sea factible producir los bienes;

II. *Se hará una descripción completa de los bienes o servicios con sus correspondientes precios unitarios;*

III. *En la solicitud y entrega de los bienes o servicios se hará referencia al contrato celebrado, y*

IV. *Los plazos para el pago de los bienes o servicios no podrán exceder de treinta días naturales.*

De la formalización del contrato o pedido, los proveedores deberán garantizar los anticipos que, en su caso, reciban. Estas garantías deberán constituirse por la totalidad del monto del anticipo. Asimismo, deberán garantizar el cumplimiento del contrato o pedido.

La garantía de cumplimiento deberá presentarse a más tardar dentro de los diez días naturales siguiente a la firma del contrato, salvo que la entrega de los bienes o la prestación del servicio se realice dentro del citado plazo y, la correspondiente al anticipo se presentará previamente a la entrega de éste, a más tardar en la fecha establecida en el contrato. El porcentaje en que deberá de constituirse la garantía de cumplimiento será entre el diez y veinte por ciento del monto total del contrato sin incluir el Impuesto al Valor Agregado, lo anterior, de acuerdo a lo que establezcan las dependencias y entidades en sus políticas, bases y lineamientos. Por lo que respecta a los contratos que se celebren bajo la modalidad de abiertos, el porcentaje será el mismo, pero será considerado el monto máximo total del contrato.

La fecha de pago al proveedor que se estipule en los contratos o pedidos quedará sujeta a las condiciones que se establezcan; sin embargo, no podrá exceder de cuarenta y cinco días naturales posteriores a la presentación de la factura respectiva, previa entrega de los bienes o prestación de los servicios en los términos estipulados en el instrumento contractual. Para el caso de los contratos celebrados bajo la modalidad de abiertos, el pago no podrá exceder de treinta días naturales posteriores a la presentación de la factura correspondiente.

Por último, es importante destacar que las licitaciones públicas conforme lo señalado en el artículo 38 de la LAASSP podrán declararse desiertas, y se deberá expedir una segunda convocatoria, cuando las propuestas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios, conforme a la investigación de precios realizada, no fueren aceptables.

Tratándose de licitaciones en las que una o varias partidas se declaren desiertas, la convocante podrá proceder, sólo respecto a esas partidas, a celebrar una nueva licitación, o bien un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, según corresponda. El artículo 47 del RLAASSP contempla que también se declarará desierta una licitación cuando vencido el plazo de venta de bases de la licitación, ningún interesado las adquiera o habiéndolas

adquirido, no se presenten proposiciones en el acto de presentación y apertura o cuando no exista alguna que hubiese cubierto los requisitos solicitados en las bases, o sus precios no sean aceptables.

De igual forma el mencionado artículo 38 de la LAASSP, contempla que las dependencias y entidades podrán cancelar una licitación, partidas o conceptos incluidos en éstas, por caso fortuito o fuerza mayor. De igual manera, podrán cancelar cuando existan circunstancias, debidamente justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad para adquirir o arrendar los bienes o contratar la prestación de los servicios, y que de continuarse con el procedimiento de contratación se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a la propia dependencia o entidad. La determinación de dar por cancelada la licitación, partidas o conceptos, deberá precisar el acontecimiento que motiva la decisión, la cual se hará del conocimiento de los licitantes.

3.3. Licitación privada.

El artículo 134 Constitucional establece que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo, como regla general, a través de licitaciones públicas, 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 se hace referencia, 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.

Bajo este supuesto la LAASSP establece en el artículo 40 que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los

procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.

La selección del procedimiento deberá de fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. La justificación deberá de constar por escrito y ser firmado por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios.

En cualquier supuesto se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

3.3.1. Concepto.

La licitación privada o invitación a cuando menos tres personas, así establecido en la LAASSP, como un sistema restringido de selección del cocontratante de la Administración Pública, es un procedimiento cerrado a través del cual se invita a personas físicas o jurídicas determinadas para que presenten sus ofertas ante la dependencia o entidad, de las cuales se elegirán la más conveniente para el Estado.

“Viene a ser un procedimiento administrativo de excepción, sujeto a un régimen de derecho público, encaminado a seleccionar, de entre un conjunto de aspirantes que responden a una invitación directa de la administración pública, a su cocontratante en un contrato administrativo, por considerarlo como que mejor le asegura la obtención de todos los beneficios que permitan la justicia y la equidad, bajo principios de concurrencia, igualdad, competencia y transparencia.”²¹

²¹ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo. Contratos. Op. cit.*, pág. 202-203.

Este tipo de licitación se caracteriza por constituir un procedimiento cerrado, en cuanto que el número de licitantes invitados a participar en ella son debidamente determinados.

Tal situación constituye una diferencia con la licitación pública, en cuanto en que procedimiento es abierto, ya que el llamado se hace a personas indeterminadas, y pueden concurrir a él todos aquellos interesados que satisfagan los requisitos legales. En cambio, en la licitación privada sólo pueden concurrir las personas que expresamente hayan sido invitadas.

Sin embargo, aun cuando en esta licitación el llamado no se hace públicamente, esa facultad que tienen las dependencias y entidades para invitar a personas determinadas para participar en tal procedimiento, no es absoluta. Es decir, esa libertad se encuentra limitada por los recaudos que se deben cumplir de manera que no sea caprichosa, que no implique una invitación indiscriminada a recaer en personas que reconocidamente sean consideradas como las más capaces para cumplir las obligaciones que se deriven de los contratos o pedidos, pues la licitación privada no debe ser una oposición entre personas sin aptitud o competencia, sino entre quienes reúnan esas condiciones, para que entre ellas se elija la mejor oferta.

Por otro lado, como ya se apuntó, los principios que rigen a la licitación pública también lo son para la licitación privada, por ende lo expuesto con anterioridad con relación a la licitación, será también aplicable a la licitación privada en todo lo que no se oponga a las diferencias específicas entre ambas licitaciones.

Así, por ejemplo, el principio de concurrencia es aplicado en forma limitada, toda vez que sólo se presentan en cuanto al límite de personas llamadas a licitar, por ello el llamado debe existir, ya que no sería admisible que sólo se invitara a un único oferente y además tal llamado debe ser razonable respecto a sus características, a fin de lograr la elección de la oferta más conveniente.

El de igualdad, tiene plena aplicación, ya que los participantes en una licitación privada deben encontrarse en igualdad de condiciones, sin que ninguno de ellos pueda tener alguna ventaja, bien sea frente a la Administración Pública o frente a los demás licitantes.

El principio de publicidad también debe aplicarse plenamente, ya que si bien en la licitación privada no existe un llamado público a los licitantes todo el proceso de la licitación privada debe estar cubierto por una adecuada publicidad que lo haga insospechado y correcto, y mantenga la oposición e igualdad de los participantes. La licitación es privada sólo en cuanto al número de los oferentes, pero nada más. Lo anterior es así, ya que como se dijo al analizar este principio, la publicidad es un principio común a todo tipo de procedimiento administrativo, pues ello implica un respecto cabal al “debido proceso legal”, establecido en el artículo 14 Constitucional.

Por último, también el principio de oposición o contradicción, tiene plena aplicación en cuanto debe otorgarse a los intereses que se susciten en tal procedimiento, tanto para impugnar las propuestas de los demás y para, a su vez, defender la propia de las impugnaciones de los otros.

3.3.2. Causales jurídicas que fundamentan y motivan a la licitación privada.

El artículo 41 de la LAASSP establece que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, bajo los siguientes supuestos:

- Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados.
- Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarias para garantizar la seguridad nacional, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

- Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.
- Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas, siempre que no se modifiquen los requisitos esenciales señalados en las bases de licitación.
- Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada.
- Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes y bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables.
- Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios, investigaciones o capacitación, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones de educación superior y centros de investigación.
- Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución.
- Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes.
- El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de

bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años.

- Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad.
- Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares.

Del mismo modo, el artículo 42 de LAASSP establece otro supuesto para la celebración de una invitación a cuando menos tres personas:

Artículo 42.- *Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.*

En estos casos, se invitará a personas cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

Para efectos de lo establecido en el artículo antes citado, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, establece:

ANEXO 16. MONTOS MÁXIMOS PARA ADJUDICACIONES MEDIANTE INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS O MEDIANTE ADJUDICACIONES DIRECTAS (miles de pesos)

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios				
Presupuesto autorizado de adquisiciones, arrendamientos y servicios		Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse directamente	Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse mediante invitación a cuando menos tres personas	
Mayor de	Hasta	Dependencias y Entidades	Dependencias	Entidades
	15,000	110	420	420
15,000	30,000	130	595	630
30,000	50,000	150	595	840
50,000	100,000	170	595	1,060
100,000	150,000	190	595	1,300
150,000	250,000	210	595	1,500
250,000	350,000	230	595	1,630
350,000	450,000	250	595	1,800
450,000	600,000	260	595	2,000
600,000	750,000	280	595	2,100
750,000	1,000,000	300	595	2,270
1,000,000		320	595	2,300

En conclusión, la LAASSP contempla varios supuestos por los cuales las dependencias y entidades podrán celebrar una licitación privada o invitación a cuando menos tres personas, destacando que para los supuestos previstos en el artículo 41, deberá ponerse a consideración del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, órgano colegiado de las dependencias y entidades, que tendrán, como función, entre otros, dictaminar previamente a la iniciación del procedimiento, en este caso el de invitación a cuando menos tres personas, la procedencia de no celebrar licitaciones públicas por encontrarse en alguno de los supuestos de excepción previstos en el multicitado artículo 41.

3.3.3. Procedimiento

El artículo 26 de LAASSP establece que el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, inicia con la entrega de la primera invitación y concluye con la firma del contrato.

La invitación se refiere a un oficio debidamente suscrito por servidor público facultado para ello, mediante el cual se realiza la invitación a la persona física o moral que cuente con la capacidad legal, técnica y financiera, para presentar ante la Administración Pública, una oferta, cubriendo las características y condiciones solicitadas en las bases del procedimiento. Dicha invitación deberá de contener cuando menos la cantidad o descripción completa de los bienes o servicios

requeridos, o indicación de los sistemas empleados para identificación de los mismos, plazo y lugar de entrega, así como condiciones de pago.

El artículo 43 de la LAASSP, establece que el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se sujetará a lo siguiente:

- El acto de presentación y apertura de proposiciones podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante del órgano interno de control en la dependencia o entidad.
- Para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas susceptibles de analizarse técnicamente.
- Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada operación atendiendo al tipo de bienes o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la propuesta. Dicho plazo no podrá ser inferior a cinco días naturales a partir de que se entregó la última invitación.
- El carácter nacional o internacional.
- A las demás disposiciones de la Ley que resulten aplicables, siendo optativo para la convocante la realización de la junta de aclaraciones.
- Difundir la invitación en lugar visible de las oficinas de la convocante o en su página de Internet y en los medios de difusión que establezca la Secretaría de la Función Pública, a título informativo, incluyendo quienes fueron invitados.

En las bases del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, además del contenido mínimo indicado en el artículo 43 de la LAASSP, se incluirán, en lo aplicable, los requerimientos señalados en el artículo 31 de la propia Ley. Las tres proposiciones a que se refiere el artículo 43, para cumplir cuantitativamente con la documentación solicitada para participar, deberán considerarse por cada una de las partidas o conceptos solicitados, por lo que si al concluir el acto de presentación y apertura de proposiciones se cuenta con un mínimo de tres proposiciones que cumplan con el total de documentos solicitados el procedimiento deberá continuarse hasta la emisión del fallo, independientemente de que al efectuar el análisis

cualitativo, sólo una o dos de ellas cumplan con lo requerido en las bases de la invitación. Asimismo, deberá formularse un dictamen que servirá como fundamento para el fallo conforme al artículo 36 Bis, último párrafo de la LASSSP.

Cuando se determine no realizar junta de aclaraciones, en las bases de la invitación deberá indicarse la forma y términos en que podrán solicitarse las aclaraciones respectivas, de cuyas respuestas deberá informarse tanto al solicitante como al resto de los invitados.

En caso de que no se presenten las tres proposiciones en alguna partida, o las presentadas sean desechadas por no cumplir técnicamente, ésta se declarará desierta y se procederá a celebrar un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, según corresponda.

Lo descrito en cuanto a la elaboración de bases o pliego de condiciones, el acto de junta de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones, la evaluación de proposiciones, la adjudicación y fallo así como la formalización del contrato o pedido de la licitación pública, también resulta aplicable en su totalidad a la licitación privada o invitación a cuando menos tres personas.

3.4. Contratación Directa

La contratación directa o adjudicación directa se significa porque no hay concurrencia de oferentes. En tales condiciones, las dependencias y entidades están facultadas para contratar con la persona que reúna las condiciones económicas, financieras y técnicas que permitan las mejores condiciones para el Estado, y deberá aplicar en lo que sea conducente las reglas previstas para la licitación, sólo en cuanto a lograr esas mejores condiciones de contratación para la Administración Pública.

El procedimiento de adjudicación directa se debe ajustar a los principios de moralidad administrativa y de eficiencia, para satisfacer el interés público.

La LAASSP no establece ningún procedimiento para este tipo de selección del cocontratante de la Administración Pública.

3.4.1. Concepto

La contratación directa, o adjudicación directa como se le denomina en nuestro sistema jurídico, es un procedimiento que realiza la Administración Pública, a través del cual elige directa y discrecionalmente a una determinada persona, física o jurídica, para que contrate sin que exista la concurrencia u oposición de oferente alguno.

Esta forma de contratación corresponde al sistema de libre selección del cocontratante de la Administración Pública; sin embargo, no debe confundirse, ya que la contratación directa sólo es aplicable en aquellos casos especialmente previstos por la ley, con lo cual adquiere el carácter de excepcional.

En la contratación directa, como sistema restrictivo, la selección del cocontratante no debe hacerse de manera caprichosa sino que la Administración Pública debe elegir, de una manera razonada, a la persona que considere más idónea y capaz para cumplir con la contratación respectiva. Por ello, debe efectuarse con gran cuidado, ya que, la Administración Pública, en ejercicio de sus facultades de contratación, debe velar por los intereses públicos, ya que una contratación mal efectuada puede perjudicar intereses.

“Se entiende por contratación directa o adjudicación directa de un contrato administrativo, la designación del cocontratante por parte de la administración pública sin mediar una licitación pública o privada de la que se deduzca de manera directa el cocontratante específico.”²²

²² FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo. Contratos. Op. cit.*, pág. 209.

3.4.2. Causales jurídicas que fundamentan y motivan a la contratación directa.

De igual forma que para el caso de la licitación privada, el artículo 41 de la LAASSP, considera que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de adjudicación directa, bajo los siguientes supuestos:

- Por tratarse de obras de arte, o de bienes y servicios para los cuales no existan alternativos o sustitutos técnicamente razonables, el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona porque posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.
- Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor.
- Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento. Tratándose de procedimientos de contratación en los que se hayan considerado puntos y porcentajes como método para la evaluación de las proposiciones, se podrá adjudicar a la propuesta que siga en calificación a la del ganador.
- Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios, investigaciones o capacitación, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones de educación superior y centros de investigación. Si la materia de los servicios se refiriese a información reservada, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa.

- Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos, como personas físicas o morales.
- Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial.
- Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico.
- Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

Los supuestos antes señalados solamente pueden ser contratados mediante adjudicación directa, sin embargo, los supuestos para la contratación mediante el procedimiento de licitación privada o de invitación a cuando menos tres personas, también pueden contratarse por adjudicación directa; ya que el precepto legal en comento, considera que estos supuestos pueden contratarse por los dos procedimientos de excepción a la licitación pública, es decir, la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa; considerando también que para el caso de la contratación directa, deberá de presentarse a dictaminación al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Al igual que para el caso de la licitación privada, el artículo 42 de la LAASSP, establece:

Artículo 42.- *Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto*

de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

Por lo tanto, para realizar una contratación por adjudicación directa al amparo del este artículo, deberá de considerarse los montos de actuación que para tal efecto se encuentren establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.4.3. Procedimiento

Como se apuntó anteriormente, la LAASSP no establece un procedimiento específico para este tipo de contratación, por lo que, bajo la facultad discrecional con que cuenta la Administración Pública, ésta podrá determinar para cada caso concreto, cual será el procedimiento que llevará a cabo para determinar a su cocontratante.

3.5. Medios de impugnación

Los procedimientos administrativos de selección del cocontratante deben desplegarse con la forma y formalidades que las leyes determinen, so pena de estar afectados de nulidad.

Los licitadores cuentan con la protección jurídica que las leyes les otorgan para impugnar los procedimientos administrativos, cuando se violen las normas que regulan su desarrollo.

El control de legalidad de los procedimientos administrativos de selección del cocontratante puede ser ejercido por los licitantes a través de diferentes medios de impugnación, a saber: la Inconformidad, el Recurso de Revisión o el Juicio de Nulidad.

3.5.1. Inconformidad

La inconformidad es un medio de impugnación previsto en el Título Séptimo, capítulo primero de la LAASSP, con el que cuentan los particulares cuando se sienten afectados en sus derechos o intereses, por actos que se consideran llevados a cabo por servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en contravención a las disposiciones que rigen los procedimientos de contratación, previstos en la LAASSP.

El ordenamiento jurídico en cita, establece en el artículo 65 que podrá interponerse inconformidad ante la Secretaría de la Función Pública por actos del procedimiento de contratación que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de la Ley, cuando dichos actos se relacionen con:

- La convocatoria, las bases de licitación o la junta de aclaraciones, siempre que el interesado haya adquirido las bases y manifestado su objeción, así como los argumentos y razones jurídicas que la funden, en la propia junta de aclaraciones.
- Los actos cometidos durante el acto de presentación y apertura de proposiciones y el fallo.
- Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en las bases o en esta Ley.

La Secretaría de la Función Pública desechará las inconformidades que se presenten en contra de actos o en momentos distintos a los establecidos en los supuestos anteriores; igualmente, desechará las inconformidades a que se refiere el primer supuesto, cuando de las constancias se desprenda que el inconforme no hubiere asistido a la junta de aclaraciones o cuando, habiendo asistido, no hubiere manifestado su objeción y los argumentos y razones jurídicas que la funden respecto de aquellos actos que presuntamente contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de la LAASSP.

Lo establecido en este artículo, es sin perjuicio de que las personas interesadas previamente manifiesten a la Secretaría de la Función Pública las irregularidades que a su juicio se hayan cometido en el procedimiento de contratación, a fin de que las mismas se corrijan.

3.5.1.1. Naturaleza jurídica de la inconformidad

La LAASSP no le da el calificativo de recurso administrativo a la inconformidad, sin embargo, ello no implica que carezca de esa naturaleza jurídica.

A través de los recursos administrativos, la Administración ejerce un control de carácter administrativo sobre la producción de actos administrativos, dictados por las autoridades, con el objeto de revisar tanto su eficacia como su validez, a fin de que si éstos se encuentran afectados por vicios tanto de procedimiento, forma o fondo, sean destruidos, de comprobarse su ilicitud, y, por el contrario, de no demostrarse tal situación se proceda a su confirmación ante la inexistencia de vicios.

Precisamente de esta finalidad, este medio impugnativo recibe el nombre de recurso, en cuanto que la autoridad competente que lo resolverá vuelva a trabajar sobre la materia que es objeto de impugnación, a fin de que su nuevo curso (recurso) le permita subsanar las deficiencias de que adolece el acto impugnado.

En suma, los recursos administrativos tienen las siguientes características:

1. Representan una actividad de control de naturaleza administrativa sobre la actuación de los órganos de la Administración Pública.

2. Este control es de carácter represivo o correctivo, en cuanto tiende a depurar el acto administrativo de los vicios que tiene, dando lugar a uno nuevo que sustituya, modifique o revoque al impugnado.

3. Tiene por objeto mantener la legalidad o juridicidad administrativa para sostener el imperio y eficacia de las normas jurídicas.

4. Su tramitación se asemeja a la de tipo jurisdiccional, pero son llega a asimilarla.

En tales circunstancias, es de mencionarse que la inconformidad reviste tal objetivo, en tanto que con dicho medio de defensa se pretende depurar la existencia de actos ilegales, ya sea revocando o modificando cualquiera de los actos dictados dentro del procedimiento de selección del cocontratante de la Administración Pública; además de reunir las características señaladas para tales medios de defensa y que se han precisado con anterioridad.

3.5.1.2. Tramitación de la inconformidad

Este medio de defensa se hará valer ante la Secretaría de la Función Pública, o bien, a través de los Órganos Internos de Control establecidos en cada una de las dependencias o entidades, deberá de hacerlo por escrito o a través de los medios remotos de comunicación electrónica, a elección del inconforme, dentro de los diez días hábiles siguiente a aquél en que ocurra el acto.

Como requisitos del escrito de la inconformidad se establecen los siguientes:

a) Deberá acreditarse la personalidad o personería del promovente, cuando no gestione a nombre propio.

b) Manifestar bajo protesta de decir verdad, los hechos que le consten relativos al acto o actos irregulares que se impugnen.

c) Acompañar la documentación que sustente la petición.

Tratándose de inconformidades que se presenten a través de medios remotos de comunicación electrónica deberá utilizarse medios de identificación electrónica en sustitución de la firma autógrafa y la documentación que las acompañe y la manera de acreditar la personalidad del promovente; se sujetarán a las disposiciones técnicas que para efectos de la transmisión expida la Secretaría de la Función Pública, en cuyo caso producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los medios de identificación y documentos correspondientes.

El artículo 11 de la LAASSP consigna que en lo no previsto en tal ordenamiento se aplicará supletoriamente, entre otros, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y por otra parte el artículo 71 del RLAASSP establece que cuando el escrito de inconformidad no cumpla con los requisitos establecidos en la ley, la Secretaría de la Función Pública se sujetará a lo dispuesto en el artículo 17-A de la Ley procedimental citada, el cual prevé:

***Artículo 17-A.-** Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite.*

La Secretaría de la Función Pública, en atención a las inconformidades, podrá realizar las investigaciones que resulten pertinentes, a fin de verificar que los actos de cualquier procedimiento de contratación se ajustan a las disposiciones de las leyes de la materia.

Para tal efecto, se podrá requerir información a las dependencias o entidades correspondiente, quienes deberán remitirla dentro de los seis días hábiles a la recepción del requerimiento respectivo.

Una vez admitida la inconformidad o iniciadas las investigaciones, la Secretaría indicada deberá hacerlo del conocimiento de terceros que pudieran resultar perjudicados, para que dentro del término de seis días hábiles, manifiesten lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo sin que el tercero perjudicado haga manifestación alguna, se tendrá por precluido su derecho.

Durante la tramitación de la inconformidad la Secretaría de la Función Pública podrá suspender el procedimiento de contratación cuando:

- I. Se advierta que existan o pudieren existir actos contrarios a las disposiciones de la Ley o a las que de ella deriven, o bien, que de continuarse con el procedimiento de contratación pudiera producirse daños o perjuicios a la dependencia o entidad de que se trate.
- II. Con la suspensión no se cause perjuicio al interés social y no se contravengan disposiciones de orden público. La dependencia o entidad deberá informar dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la suspensión, aportando la justificación del caso, si con la misma no se causa perjuicio al interés social o bien, se contravienen disposiciones de orden público, para que la Secretaría de la Función Pública resuelva lo que proceda.

Cuando sea el inconforme quien solicite la suspensión, éste deberá garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionar, mediante fianza por el monto que fije la Secretaría, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida; sin embargo, el tercero perjudicado podrá dar contrafianza equivalente a la que corresponda a la fianza, en cuyo caso quedará sin efecto la suspensión.

La resolución que se emita tendrá como consecuencia:

I. La nulidad del acto o actos irregulares estableciendo, cuando proceda, las directrices necesarias para que el mismo se reponga conforme a la Ley.

II. La nulidad total del procedimiento.

III. La declaración relativa a lo infundado de la inconformidad.

IV. Las directrices para que el contrato se firme.

Cuando una inconformidad se resuelva como infundada, por resultar notoriamente improcedente y se advierta que el inconforme lo hizo con el único propósito de retrasar y entorpecer la continuación del procedimiento de contratación; se impondrá al promovente multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes. De igual manera la manifestación de hechos falsos se sancionará conforme a las disposiciones establecidas en la LAASSP y a las demás que resulten aplicables.

En contra de la resolución de inconformidad que dicte la Secretaría de la Función Pública, se podrá interponer el recurso que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, impugnarla ante las instancias jurisdiccionales competentes.

3.5.2. Recurso de Revisión.

Como se indicó, en contra de la resolución que recaiga a la inconformidad, el afectado podrá impugnarla, a través del recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual establece:

***Artículo 83.-** Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.*

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

Dicho recurso se interpondrá ante la autoridad que emitió el acto impugnado, dentro del plazo de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

La LAASSP no establece cuándo surten efectos las notificaciones de las resoluciones que resuelvan una inconformidad, por lo que deberá estarse a lo previsto en el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual establece que las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 86 de la Ley procedimental en comento, el recurso se interpondrá por escrito, en el cual deberá expresarse:

- El órgano administrativo a quien se dirige.
- El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones.
- El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo.
- Los agravios que se le causan.
- En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna.

- Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- Lo solicite expresamente el recurrente.
- Sea procedente el recurso.
- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.
- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable.
- Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá por otorgada la suspensión.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses. La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta, por ningún motivo se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

Si durante la tramitación del recurso de revisión aparecen nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes. No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

La resolución al recurso administrativo podrá:

- I.** Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.
- II.** Confirmar el acto impugnado.
- III.** Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente.
- IV.** Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

3.5.3. Juicio de Nulidad.

El juicio de nulidad o juicio contencioso administrativo federal se da como resultado de la impugnación de un acto o resolución, dictado dentro de un procedimiento administrativo en donde se alegue que el acto impugnado no se ajusto a derecho. Se encuentra regulado por Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Tratados Internacionales, Código Federal de Procedimiento Civiles y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La naturaleza jurídica del procedimiento contencioso administrativo es de carácter jurisdiccional, es una función encaminada a resolver controversias o declarar derechos. Formalmente es de carácter administrativo, pero materialmente es de carácter jurisdiccional.

El fundamento constitucional del procedimiento contencioso administrativo, se encuentra en el artículo 73 fracción XXIX-H, el cual establece:

Artículo 73.- *El Congreso tiene facultad:*

XXIX-H. *Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.*

Todos los procesos, incluyendo el contencioso administrativo, se realizan en dos etapas: la instructiva, que es un conjunto de actos procedimentales de las partes, de terceros y del juzgador que son indispensables para dictar sentencia; y la etapa resolutive que es la fase en la cual se analizan y valoran los elementos recabados en la fase de la instrucción.

La etapa instructiva a su vez, se divide en tres fases:

Postulatoria.

Se inicia con la presentación de la demanda; en ella la parte actora plantea sus pretensiones y la demandada sus resistencias. En esta etapa se fija la litis.

La demanda deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Debe ser por escrito.
- Debe estar firmada.
- Indicar el tribunal ante quien se promueve.
- Debe contener los siguientes datos del actor: nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Debe indicar la resolución que se impugna.
- Debe contener los hechos que den motivo a la demanda.
- Debe contener los fundamentos de derecho.
- Señalar las pruebas ofrecidas.
- Debe contener los conceptos de impugnación.
- Contener los datos del tercero interesado, cuando lo haya: nombre y domicilio.
- Debe contener los puntos petitorios.

El plazo con que cuenta el gobernado para presentar la demanda es de 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efecto la notificación de la resolución impugnada.

La contestación de la demanda debe cubrir los siguientes requisitos:

- Debe ser escrita.
- Indicar el tribunal ante el que se promueve.
- Indicar el nombre del promovente.
- Firmada.
- Indicar los datos del expediente.
- Señalar domicilio para oír y recibir notificaciones.

- Expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento.
- Hacer referencia a los hechos que se imputen al demandado.
- Formular las consideraciones en torno a la improcedencia de la acción.
- Formular las argumentaciones sobre la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- Indicar las pruebas que se ofrezcan.
- Expresar los puntos petitorios.

El plazo para realizar la contestación será de 45 días contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos el emplazamiento a juicio.

Probatoria.

En esta fase se desarrolla el procedimiento probatorio, el cual consiste: en el ofrecimiento de pruebas, aceptación de las probanzas, preparación probatoria, desahogo de los medios probatorios y valoración de las pruebas.

Por lo anterior, se podrán ofrecer las siguientes pruebas:

- Confesional (excepto confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones)
- Documentos privados.
- Documentos públicos.
- Documentos periciales.
- Inspección judicial (de oficio o a petición de parte).
- Testimonial (judiciales o instrumentales).
- Elementos aportados por la ciencia.
- Presuncional (humanas o legales).

Preconclusiva.

En esta fase, las partes alegan lo que a su derecho convengan sobre los hechos y las pruebas presentadas en el juicio y los argumentos del por qué les asiste la

razón y se debe emitir sentencia a su favor. Los alegatos constituyen el razonamiento que, en forma escrita, formulan las partes para demostrar al juzgador que su contraparte no tiene razón en su pretensión. Son la conclusión que del proceso legal formulan cada una de las partes, y tienen por objetivo que, analizados los mismos, sean considerados por el juzgador al emitir su sentencia.

Diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

En la etapa resolutive el juzgador realiza, para emitir su fallo, un mecanismo de razonamiento que se denomina juicio lógico porque para llegar a la verdad realiza una operación de tal naturaleza, en la que la premisa mayor estará representada por los preceptos legales que las partes invoquen como fundamento de sus pretensiones, la menor por los razonamientos que las mismas esgriman y la conclusión por la consideración a que llega el juez.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala que haya conocido del procedimiento, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción. El plazo para que el

magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días. Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Capítulo 4

Actualizaciones y reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.

4.1. Reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000, la cual abrogó a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, tras apenas un sexenio de vigencia.

El objeto de la ley en comento consiste en regular las acciones relativas a las adquisiciones, arrendamientos y servicios contratados por la Administración Pública Federal; de igual forma, a fin de no contraponer a los ordenamientos legales que las rigen, y, con sujeción a sus propios órganos de control, las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, deberán aplicar los criterios y procedimientos previstos en esta ley.

Con el fin de lograr las profundas transformaciones que requiere el país en una nueva etapa de democracia plena, el Ex Presidente Vicente Fox Quesada, el 26 de noviembre de 2002, presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa de decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ya que consideró como sustento fundamental, la preservación del Estado de Derecho y la consolidación de alternativas más incluyentes y participativas.

Bajo ese contexto, el cambio democrático fortaleció de manera armónica y con calidad al desarrollo económico, al tiempo que se promovió la competitividad nacional. Para alcanzar lo anterior y como parte de los compromisos que adquirió el Ejecutivo en ese entonces, contempló dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la adopción de medidas que permitieran conducir de manera responsable el proceso de transformación que la sociedad esperaba.

Es en ese proceso de cambio, se inscribió la iniciativa en comento, ante la Representación Nacional, ello con el fin de coadyuvar a restituir a los ciudadanos la confianza y seguridad en las instituciones públicas.

La integración de la iniciativa de reformas a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, partió de un profundo análisis de las dificultades operativas que comúnmente se presentaban y de la discrecionalidad que enfrentaban los proveedores y contratistas que participan en los procesos de contratación.

Como aspecto primordial en el diagnóstico de dicha problemática, se consideró como elemento indispensable, la identificación de los puntos críticos de los procesos de contratación que con mayor incidencia reflejan actos de corrupción. Asimismo, se tomó en cuenta la vinculación de los ordenamientos citados con los que se regula la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Con el objeto de lograr una visión integral de los alcances de la reforma, se asumió que la modernización del marco jurídico que regula el ejercicio y control del gasto público, debía sustentarse en criterios que aseguraran la escrupulosa y transparente aplicación de los recursos por parte de los servidores públicos, y el establecimiento de los métodos que permitieran a la sociedad participar de manera directa en los procedimientos respectivos.

“Así, el Ejecutivo a mi cargo ha asumido el compromiso de promover las reformas consecuentes para aquellos casos en los que las normas y los procedimientos vigentes inhiben el desempeño de la sociedad, procurando asimismo, profundizar en la transparencia del quehacer gubernamental y en la clara rendición de cuentas.”

El fomento y crecimiento sostenido de la industria nacional, debe constituir para el Estado un propósito fundamental que impulse el desarrollo y la inversión. En este sentido, la Iniciativa propone el establecimiento de criterios uniformes

para eliminar las desventajas que hasta ahora han impedido a las empresas mexicanas competir en igualdad de condiciones con las de otros países.”¹

Si bien, los avances en la actualización del marco legal en la materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, es sin duda significativo, resulta indispensable analizar si las reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, han sido en verdad la solución a las dificultades operativas o se han generado otras más; es importante también considerar que las mismas, son una clara muestra de la buena voluntad que en su momento tuvo el Ejecutivo Federal, pero también es una muestra de que la tarea aun no ha terminado, pues si bien es cierto la intención fue avanzar, dichas reformas a la Ley en ciertos casos, ha dejado vulnerable la operatividad de dicha actividad, pues no se han considerado las necesidades reales que la afectan.

Por lo anterior, se requiere una mejora regulatoria en la Administración Pública Federal que facilite la actividad gubernamental y garantice la aplicación de controles indispensables, preservando en todo momento el combate frontal a la corrupción.

Así las cosas, es que el objeto de estudio del presente trabajo, es realizar un análisis jurídico a las reformas, adiciones y modificaciones que ha sufrido la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a partir de su promulgación en enero de 2000 y hasta la fecha, considerando que la más trascendental fue la publicada el 7 de julio de 2005.

A lo largo del presente capítulo resaltaremos las reformas más trascendentales a la LAASSP; las cuales redefinieron a los procedimientos de contratación administrativa.

Iniciaremos con el contenido del artículo 25, el cual establece el supuesto de realizar adjudicaciones y formalizaciones de contratos de manera anticipada, contándose con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹ Diario de los Debates. Año III. Sesión No. 30. 28 de noviembre de 2001, insertada en la dirección URL <http://www.cronica.diputados.gob.mx/DDebates/58/3er/1P/Ord/20021128.html>

Con la entrada en vigor de las reformas y adiciones a la LAASSP, también se prevé que podrán adjudicarse y formalizarse contratos cuya vigencia inicie en el ejercicio fiscal siguiente; sin embargo, es de precisar que dichos contratos estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del año en que se prevé el inicio de su vigencia.

Lo anterior, permite una mayor flexibilidad para la planeación y programación de las contrataciones, particularmente cuando se trate de bienes y de servicios recurrentes año con año, recomendándose que las solicitudes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se realicen con la anticipación necesaria.

El artículo 26 establece el inicio y fin del procedimiento. De conformidad con el tercer párrafo del referido numeral, el procedimiento de licitación se inicia con la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, y el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se considera iniciado cuando ha sido entregada la primera invitación.

Asimismo, se precisa que la licitación pública y la invitación a cuando menos tres personas concluyen con la firma del contrato y no con la emisión del fallo.

Esta adición permite que se presenten inconformidades por el incumplimiento de las obligaciones posteriores a la emisión del fallo, tales como la no formalización del contrato en el tiempo que la LAASSP establece, o que se incluyan cláusulas distintas a las establecidas en bases. El terminar los procedimientos de contratación con la suscripción del contrato, es un avance muy trascendental, puesto que como se ha visto a lo largo de este trabajo, la finalidad de la Administración Pública al realizar dichos procedimientos, es la de elegir a su cocontratante, por lo que al finalizar el procedimiento con la formalización del instrumento contractual correspondiente, se está cumpliendo con dicho objetivo; además de que con ello, se da mayor certeza jurídica al licitante que haya sido elegido, puesto que la adjudicación solamente crea una expectativa de derecho para las partes.

Asimismo, el precepto en cita, suprime el señalamiento relativo a la facultad de la Secretaría de Economía para determinar el carácter de las licitaciones, es decir, licitaciones nacionales o internacionales. Sin embargo, se precisa que determinará los criterios para la aplicación de las reservas, mecanismos de transición u otros supuestos establecidos en los Tratados de Libre Comercio.

Para efectos de lo anterior, en tanto la Secretaría de Economía determina las reglas de carácter general sobre este aspecto, las dependencias y entidades podrán efectuar las solicitudes de inclusión en la reserva permanente de dicha Secretaría, en los términos establecidos en el *"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 del 2003. Este acuerdo establece que las reservas son disposiciones que permiten a las dependencias y entidades a exceptuar ciertas compras de las obligaciones establecidas en los títulos o capítulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos, es decir, la Administración Pública podrá llevar a cabo procedimientos de licitación con el carácter de nacional.

Por lo anterior, continúa la obligación para las dependencias y entidades de remitir la información que actualmente se encuentra establecida en el *"Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría de la 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, y en el *"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 celebran 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 del 2000.

Al artículo 27 se le adicionó un tercer párrafo, mediante el cual se establece la obligatoriedad para las unidades administrativas de las dependencias y entidades que cuenten con autorización para realizar licitaciones electrónicas, de realizar todas sus licitaciones mediante dicha vía, es decir, si una unidad administrativa está habilitada para ello, en todos los casos deberá otorgar la posibilidad de participar, electrónicamente, salvo autorización expresa de la Secretaría de la Función Pública; sin embargo, para los licitantes es optativo el presentar su propuesta por dicha vía, o bien, por escrito. Es importante destacar que la Administración Pública busca actualizarse en relación a la tecnología; pero debe de reconocerse que aún falta más, puesto que las actualizaciones a la LAASSP y su Reglamento han modificado considerablemente los procedimientos de contratación, no actualizándose los programas informáticos que permiten realizar las licitaciones electrónicas, por lo que en la practica aún existen deficiencias al respecto, además de considerar que en ocasiones el sistema COMPRANET llega a tener diversos problemas técnicos, retrasando con ello considerablemente los eventos que conformar los procedimientos de licitación.

Se adicionó un último párrafo, por el cual se prevé que las dependencias y entidades, así como terceros facultados, puedan emitir certificaciones de medios de identificación electrónica (firma electrónica), cuando los mismos se ajusten a las disposiciones que expida la Secretaría de la Función Pública. En este sentido, la aplicación de lo anterior iniciará hasta que se emitan las referidas disposiciones, por lo que de momento la Administración Pública sólo debe tomar conocimiento de ello y que en lo futuro serán reglamentados estos aspectos de certificación.

Por otra parte, el pasado 5 de septiembre de 2007, se publicó una adición a este artículo, la cual establece que tratándose de adquisiciones de madera, muebles y suministros de oficina de este material, deberán requerirse certificados otorgados por terceros, previamente registrados ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que garanticen el manejo sustentable de los bosques de donde proviene la madera. Para las adquisiciones de papel para uso de oficina, se deberá requerir un mínimo de 50% de fibras de material reciclado y

blanqueado libre de cloro. En caso de incumplimiento, se estará a lo dispuesto por la Ley y demás disposiciones aplicables.

Lo anterior, significa un avance hacia la conservación del medio ambiente, y como se dice coloquialmente, *“el buen juez por su casa empieza”*, es por ello, que se busca que dentro de la Administración Pública se garantice que la adquisición de bienes fabricados con madera, sean de procedencia lícita. Asimismo, que el papel que sea utilizado, sea de material reciclado; lo cual debe de agradecerse, ya que el consumo y desperdicio de papel es muy grande, es por ello que considero que esta medida ayudará a controlar el consumo desmedido del mismo, lo cual es uno de los gastos más representativos para el Estado.

Uno de los artículos de mayor importancia para los procedimientos de contratación, es el artículo 28, el cual fue reformado recientemente, dicho precepto establece el carácter de las licitaciones públicas, señalando que éstas serán nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir o arrendar sean producidos en el país y cuenten, por lo menos, con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que será determinado tomando en cuenta el costo de producción del bien, deduciendo los costos de promoción de ventas, comercialización, regalías, embarque y gastos financieros. La Secretaría de Economía mediante reglas de carácter general, establecerán los casos de excepción correspondientes a dichos requisitos, así como un procedimiento expedito para determinar el grado de contenido nacional de los bienes, previa opinión de la Secretaría de Economía y de la Secretaría de la Función Pública. Tratándose de la contratación de servicios; cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes que se incluyan, en su caso, cumplan con los requisitos de contenido nacional señalados en el párrafo anterior.

También las licitaciones públicas podrán ser internacionales bajo la cobertura de tratados o convenio, cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en sus capítulos, que en cuyo caso, sólo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que nuestro país tenga celebrado un tratado de libre comercio, el cual contenga disposiciones en materia de compras del sector

público que lo permita o se refiera a bienes y servicios, de origen nacional o de dichos países, de acuerdo a las reglas de origen que prevean los tratados y las reglas de carácter general, emitidas por la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría de la Función Pública.

De igual manera las licitaciones públicas podrán ser internacionales abiertas, en las que podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea el origen de los bienes a adquirir o arrendar y de los servicios a contratar, cuando:

- a.** Previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta de proveedores nacionales o de países con los que se tenga un tratado de libre comercio con un capítulo de compras de gobierno, respecto a bienes o servicios en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio.
- b.** Habiéndose realizado una de carácter nacional o internacional bajo la cobertura de tratados, no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos.
- c.** Así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.

En este tipo de licitaciones la Secretaría de Economía, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, determinará los casos en que los participantes deban manifestar ante las dependencias y entidades, que los precios que presentan en su propuesta económica no se cotizan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional en su modalidad de discriminación de precios o subsidios, como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar los productos chinos, los cuales en su mayoría son fabricados mediante subsidios, por lo cual, éstos tienen un precio muy bajo, y no compiten en igualdad de condiciones.

Para determinar la conveniencia de precio de los bienes o servicios, se considerará un margen de hasta el diez por ciento a favor del precio más bajo prevaleciente en el mercado nacional, en igualdad de condiciones, respecto de los precios de bienes o servicios de procedencia extranjera que resulten de la

investigación. Lo anterior, refiere a que no siempre lo más barato es lo mejor, si bien es cierto que la Constitución y la LAASSP, establecen que deberán de garantizarse las mejores condiciones al Estado en cuando a precio, también establecen que se deberá garantizar la calidad, por lo que el precepto legal en cita, establece que para determinar la conveniencia de un precio, éste no debe ser inferior en un diez por ciento en relación al precio más bajo en el mercado nacional, por lo que si es tan bajo, no se estaría garantizado la calidad del bien o el servicio, lo que pondría en riesgo la actividad del Estado.

Con la reforma publicada el 7 de julio de 2005, al último párrafo del artículo 31 se estableció la obligación de las dependencias y entidades para que por lo menos, las bases de las licitaciones que representen el 50% del monto total a licitarse por ejercicio fiscal, sean difundidas en su página de Internet, previo a la emisión de las convocatorias en el Diario Oficial de la Federación, a las que el RLAASSP denominó como prebases. Es decir, del número total de licitaciones que se convoquen durante cada ejercicio fiscal, aunque su fallo o formalización de contrato sea en el ejercicio siguiente, deberán difundirse en su página de Internet, una o varias de las bases de dichas licitaciones que en conjunto representen como mínimo el 50% del monto total de todas las licitaciones convocadas, independientemente de si son multianuales o si están siendo licitadas en forma adelantada, es decir, se cuantificará el monto total para el ejercicio en que se convoque.

Para este procedimiento de prebases, se observan dos variantes:

- Establecer que se recibirán comentarios conforme a lo establecido en el RLAASSP, los comentarios que se reciban y las respuestas correspondientes, señalando su procedencia o improcedencia y las razones de ello, deberán incluirse en un documento, identificando la persona que realiza el comentario. Dicho documento y las prebases modificadas, deberán difundirse en los mismos medios en que las originales se difundieron.
- Invitar a los interesados, profesionales, Cámaras o Asociaciones empresariales a participar en reuniones de revisión de las prebases, durante

las cuales se emitan las opiniones respectivas, y en su caso, se podrán considerar para las adecuaciones correspondientes.

Cabe señalar que no se observa impedimento para que se apliquen las dos variantes dentro del mismo procedimiento, lo que generaría mayores beneficios a las partes al obtenerse una mayor participación en la elaboración de bases definitivas, así como que se estaría reforzando el principio de transparencia.

El artículo 29 establece el contenido de la Convocatoria. Derivado de las reformas y adiciones a diversos numerales de la LAASSP, se hace necesario que en las convocatorias de las licitaciones se considere, entre otros, la inclusión de los siguientes aspectos específicos:

- Un sobre.- Precisar el cambio relativo a que la presentación de las propuestas, tanto técnica como económica, se hará en un solo sobre, en lugar de dos. Al respecto, es de considerar que si por alguna causa, al momento de presentar su propuesta algún licitante lo hace en dos sobres, dado que tal aspecto no afecta la solvencia de las propuestas, ello no sería motivo de descalificación, ya que al abrirse ambos documentos la propuesta quedará integrada y a la vista de todos los asistentes.
- Actos de la licitación.- Indicar que solo existirá un solo acto de presentación y apertura de ofertas y un solo acto de fallo (técnico y económico).
- Junta de aclaraciones.- Indicar la fecha, hora y lugar de la primera junta de aclaraciones. Es pertinente mencionar que a partir de la entrada en vigor de las reformas y adiciones, la junta de aclaraciones resulta obligatoria para las dependencias y entidades en todas las licitaciones, pero sigue siendo optativo para los licitantes el asistir.
- Reducción de plazo.- En caso de que se cuente con autorización para ello, emitida por el titular del área responsable de la contratación, previa justificación del área solicitante de los bienes y servicios, incluir el señalamiento de que la licitación se efectuará con reducción de plazo entre la publicación de la convocatoria y la presentación de propuestas.

- Envío de propuestas.- En caso de que las dependencias o entidades, por ser optativo para las mismas, acepten el envío de propuestas por el servicio postal o de mensajería, deberá incluirse tal precisión.
- Observadores externos.- Toda vez que se adicionó la fracción XII al artículo 29, deberá incluirse el señalamiento de que a los actos puede asistir cualquier persona en calidad de observador. Es de precisar que de acuerdo al último párrafo del artículo 39 del Reglamento de la LAASSP, los citados observadores no podrán intervenir en dichos actos; sin embargo, de considerar la existencia de posibles inobservancias a las disposiciones vigentes podrán hacerlo del conocimiento de los Órganos Internos de Control.

El artículo 31 establece el contenido de las bases de licitación pública. Al igual que en el caso de las convocatorias, es necesario que en las bases de licitación se realicen adecuaciones que contemplen las nuevas disposiciones, entre las cuales sobresalen las siguientes:

- Un sobre.- Sustituir el procedimiento de dos sobres por el de uno solo.
- Causas de descalificación.- Adicional al señalamiento de que será causa de descalificación, el incumplimiento de los requisitos establecidos en las bases, se recomienda precisar que el desechamiento procederá cuando el incumplimiento afecte la solvencia de la propuesta, sin que sea necesario el que los mismos se enumeren o relacionen, o bien, en caso de hacerlo señalar que dicha relación no es limitativa.
- Idioma extranjero.- En su caso, considerar el idioma extranjero para las especificaciones técnicas, proposiciones, anexos técnicos y folletos sin traducción, previa autorización del titular del área solicitante
- Moneda.- En las licitaciones nacionales, precisar que la propuesta y el pago se realizará en pesos mexicanos, salvo que se trate de fletamento de embarcaciones, adquisición de boletos de avión y el aseguramiento de bienes, en los cuales las propuestas se podrán presentar en la moneda extranjera que determine la convocante, en cuyo caso se recomienda que en las bases se precise esta situación y la moneda en que se efectuará el pago,

el cual podrá realizarse en moneda nacional al tipo de cambio vigente en la fecha en que se realice.

- Prórrogas.- Precisar los casos en que podrán otorgarse prórrogas para el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Precio fijo o variable.- Precisar la condición de precio, fijo o variable, tratándose de este último, invariablemente deberá incluirse la fórmula o mecanismo para su revisión.
- Causas de rescisión.- Señalar las causales para la rescisión de los contratos.
- Devolución o reposición de bienes.- Se deberán prever los términos y condiciones a las que se sujetará la devolución y reposición de bienes por fallas de calidad.
- Licencias, autorizaciones y permisos.- La indicación de las licencias, autorizaciones y permisos que sean del conocimiento de las dependencias y entidades y sea necesario contar para la adquisición de los bienes o la prestación de los servicios.
- Manifestación de que no participan personas inhabilitadas.- Indicación de que deberá presentarse manifestación bajo protesta de decir verdad, de que por conducto del licitante no participan personas inhabilitadas con el propósito de evadir los efectos de dicha inhabilitación, considerando los supuestos indicados en la fracción XXIV del artículo 31 de la LAASSP. Asimismo, que no se encuentra en el supuesto contenido en el penúltimo párrafo del artículo 60 de la LAASSP, relativo al nuevo requisito para participar y contratar, de no adeudar multas impuestas en términos del artículo 59 de la LAASSP. Al respecto no se observa limitante para que esta manifestación sea requerida en forma individual, o bien incorporarla dentro de la manifestación requerida para los efectos del artículo 50 de la LAASSP.
- Modelo de contrato.- Las reformas y adiciones establecen que en las bases de la licitación, se deberá anexar a las mismas el tipo y modelo de contrato. Es de precisar que la figura de contrato, contempla a la de "pedido", por lo que en los casos en que esta última sea la utilizada, también se debe anexar el modelo correspondiente.
- Deducciones.- En caso de considerar la aplicación de deducciones por cumplimientos parciales o deficientes, deberá establecerse el límite de

incumplimiento a partir del cual se podrán cancelar total o parcialmente las partidas o conceptos no entregados, o bien rescindir el contrato.

- Suspensión de servicios.- Dado que fue adicionado el artículo 55 bis, en las bases de licitación de servicios, deberá incluirse lo relativo a que en los casos de suspensión deberá indicarse la forma de pagar los gastos no recuperables durante el tiempo que dure la suspensión. Dichos gastos serán aquellos que se generen por la suspensión y siempre que estén comprobados y se relacionen directamente con el objeto del contrato.

El precepto en cita fue recientemente reformado en su último párrafo, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre de 2007, dicha reforma estableció que para la participación, adjudicación o contratación de adquisiciones, arrendamientos o servicios no se podrán establecer requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia. La dependencia o entidad convocante tomará en cuenta las recomendaciones que, en su caso, emita la Comisión Federal de Competencia en materia de competencia entre los participantes dentro de los procesos de contratación, y libre concurrencia a los mismos, conforme a las bases para licitaciones públicas cuyos requisitos, características y condiciones deberán ser determinados por las propias dependencias y entidades en el ámbito de sus atribuciones.

Para mayor claridad, la Comisión Federal de Competencia es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa, y es la encargada de aplicar la Ley Federal de Competencia Económica en México. La Comisión Federal de Competencia está conformada por cinco comisionados, de los cuales uno es el Presidente². Las principales acciones que lleva a cabo la Comisión son:

- Autorizar, condicionar o impedir las concentraciones (generalmente adquisiciones y fusiones de empresas) que, por su importancia, pudieran tener efectos en el proceso de competencia y libre concurrencia.

² Comisión Federal de Competencia, dirección URL: <http://www.cfc.gob.mx>

- Emitir opinión favorable sobre los agentes interesados en obtener o ceder concesiones, derechos u otros bienes propiedad del Estado (generalmente mediante licitaciones o privatizaciones), conforme a la Ley Federal de Competencia Económica y otras leyes sectoriales, para evitar fenómenos de concentración.
- Sancionar las prácticas monopólicas prohibidas por la Ley Federal de Competencia Económica, tanto las absolutas (acuerdos entre empresas para manipular precios, dividir mercados o coordinar posturas en licitaciones), como las relativas que pueden realizar empresas con poder de mercado (entre otras, la división vertical de mercados, las ventas atadas, la negación de trato, la depredación de precios y la imposición de restricciones a la reventa de productos).
- Promover la aplicación de criterios homogéneos de competencia económica en las políticas públicas y la regulación de la actividad económica, con el fin de evitar las barreras legislativas o administrativas al proceso de competencia y libre concurrencia (promoción de la competencia).

La anterior inclusión va ligada al principio de concurrencia, pues como se estableció en el capítulo anterior, este principio busca afianzar la posibilidad de competencia y oposición entre los interesados en la futura contratación. A su vez, implica la prohibición para la Administración Pública de imponer condiciones restrictivas que impidan el acceso a los procedimientos. Asimismo, debe entenderse que se busca en todo momento preservar el principio de la transparencia, el cual constata la moralidad administrativa de la licitación pública, ya que todo manejo de recursos públicos independientemente de ser administrados con eficiencia, eficacia y honradez, no debe prestarse a malas interpretaciones; y por el contrario, demostrar siempre una buena aplicación libre de cualquier duda o cuestionamiento que pudiera empañar la imagen de quien lo gestiona.

El acto de junta de aclaraciones, se encuentra regulado por los artículos 29, fracción III; 31, fracción III; y 33. Las reformas y adiciones efectuadas a los numerales indicados, son de suma importancia ya que de las mismas se desprende que en el caso de licitaciones públicas, resulta obligatorio para las

dependencias y entidades, el realizar la o las juntas de aclaraciones necesarias, pero para los licitantes es optativa su asistencia. Cualquier modificación a las bases de la licitación, derivada del resultado de la o las juntas de aclaraciones, será considerada como parte integrante de las propias bases de licitación.

Además, las dependencias y entidades deberán considerar las previsiones necesarias para que en las actas de las correspondientes juntas de aclaraciones, se precise cual de ellas es la última, ya que conforme a lo dispuesto en el artículo 65, fracción II, dicha fecha sirve de referencia para cuantificar el plazo para la presentación de inconformidades.

Las reformas al artículo 34 modifica de forma importante el procedimiento de licitación pública, ya que las propuestas técnica y económica se presentarán en un solo sobre, en lugar de dos. Por ello, se hace necesario realizar a las bases las adecuaciones sobre este aspecto.

La anterior modificación se encuentra estrechamente relacionada a lo establecido en el artículo 134 Constitucional, el cual desde su redacción en 1917 estableció que todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de las obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública, asimismo la única reforma que ha sufrido este artículo, siguió conservando el término “en sobre cerrado”. De la lectura anterior, se puede entender que la Constitución se ha referido en todo momento a un sobre cerrado y no a dos, como anteriormente se había establecido en la LAASSP, por lo que después de cinco años de una inadecuada aplicación, atinadamente se decidió que la LAASSP estuviera en armonía con la Constitución.

El artículo 34 también recientemente reformado mediante decreto publicado el día 1 de octubre de 2007, adicionando un párrafo, el cual establece que los actos, contratos, convenios o combinaciones que lleven a cabo los licitantes en cualquier etapa del procedimiento de licitación deberán apegarse a lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica en materia de prácticas monopólicas y concentraciones, sin perjuicio de que las dependencias y entidades

determinarán los requisitos, características y condiciones de los mismos en el ámbito de sus atribuciones. Cualquier licitante o la convocante podrán consultar a la Comisión Federal de Competencia sobre la consistencia de una proposición conjunta con la legislación en materia de competencia, y dicha Comisión, sin juzgar sobre las proposiciones técnicas o económicas, dará respuesta exclusivamente por lo que se refiere a lo dispuesto en la Ley Federal de Competencia Económica, previa opinión de las dependencias y entidades que correspondan, las cuales determinarán lo conducente conforme a sus atribuciones.

Por lo anterior, es importante destacar que el objetivo de la Ley Federal de Competencia Económica, es promover la eficiencia económica y proteger al proceso de competencia (rivalidad entre empresas que buscan incrementar sus utilidades o participación de mercado) y libre concurrencia (posibilidad de incursionar libremente en los mercados para ofrecer bienes y servicios). Los principales beneficiados por la competencia son los consumidores, es decir, todos los mexicanos y la propia Administración Pública, ya que genera una mayor diversidad de opciones de productos y servicios, y a menores precios. La competencia incrementa también la eficiencia de las empresas y tiene un alto impacto en la competitividad internacional de México.

El Acto de presentación y apertura de propuestas se encuentra regulado por el artículo 35, en dicho acto se recibirán las ofertas, se efectuará la apertura del sobre que las contenga, se revisará cuantitativamente la entrega de los documentos solicitados, se dará lectura al importe total de cada una de las propuestas recibidas, se levantará el acta del evento, señalando entre otros aspectos, el importe de cada una de las propuestas y el lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, el cual será último acto público de la licitación.

La anterior modificación a la ley en comento, se hizo con el propósito de crear una economía en el proceso, ya que, anteriormente se realizaban dos actos, en uno de ellos se hacía una revisión cuantitativa a las propuestas técnicas presentadas, posteriormente serían analizadas cualitativamente a fin de

establecer quien o quienes de los oferentes cumplían con las características y especificaciones técnicas establecidas en bases, después se realizaría un segundo acto, en el cual se daría a conocer a aquellos licitantes que cumplían técnicamente con lo solicitado, procediéndose a la apertura de los sobres que contenían las propuestas económicas; después de hecho lo anterior, la convocante llevaba a cabo un segundo análisis, esta vez, respecto de las ofertas económicas, ello con el objeto de realizar la adjudicación correspondiente y comunicar el fallo.

Si se analiza lo anterior, se puede apreciar que estos actos eran muy tardados, ya que se tenía que hacer una doble evaluación; ahora, con las reformas a la Ley, solamente se realiza un sólo análisis, en este caso, el análisis respecto de los aspectos técnicos lo realiza el área solicitante del bien o del servicio, pues es ésta, en la mayoría de los casos, es quien conoce puntualmente las características y condiciones que deben cumplir los bienes o servicios. Por lo que se refiere a la evaluación económica, esta se realiza en paralelo por parte de las áreas encargadas de realizar el procedimiento de contratación, es decir, las áreas de adquisiciones o de compras; por lo que el tiempo en que se realiza la evaluación, es mucho menor al que anteriormente se utilizaba para tal tarea.

El artículo 36 establece la forma de realizar la evaluación de proposiciones. En razón de que con las reformas a la ley en estudio, los precios ofertados se conocen en el acto de presentación y apertura de ofertas, se desprende que las dependencias y entidades podrán evaluar los aspectos técnicos de las dos propuestas que hayan ofertado el precio más bajo; sin embargo no se observa impedimento normativo para que la evaluación se amplíe a las siguientes propuestas, aún y cuando ello no se considera necesario, excepto en el supuesto de que las dos primeras sean descalificadas, procedimiento que deberá establecerse en las bases, señalándose en el dictamen base para fallo cuales propuestas fueron revisadas y cuales no. En los casos de evaluación en los que se apliquen mecanismos de puntos y porcentajes o costo beneficio, la evaluación técnica y económica deberá efectuarse a todas las propuestas.

En los casos de contratación de servicios en que para la evaluación de las propuestas se requiera la utilización de mecanismos de puntos y porcentajes, en tanto se emiten los lineamientos generales respectivos, se podrá solicitar a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la Secretaría de la Función Pública la autorización específica para cada una de las contrataciones en que se estime conveniente aplicar mecanismos de este tipo, en cuyo caso la dependencia o entidad deberá proporcionar el mecanismo de puntos y porcentajes para su análisis y, en su caso, autorización.

Por esta reforma, se amplían y precisan algunos de los requisitos cuyo incumplimiento no afecta la solvencia de la propuesta, los cuales deberán tomarse en consideración en la evaluación de las propuestas, ya que los mismos no son motivo para desechar las ofertas correspondientes.

Recientemente el artículo en comento fue reformado mediante decreto publicado el 1 de octubre de 2007, en esta modificación se consideró que corresponderá a los titulares de las dependencias y a los órganos de gobierno de las entidades establecer criterios de libre competencia de participantes y licitantes en sus políticas, bases y lineamientos, considerando los principios de transparencia, igualdad, imparcialidad, claridad, objetividad y precisión, por lo que no podrán estar orientados a favorecer a algún licitante o establecer restricciones al proceso de competencia y libre concurrencia. Lo anterior, en congruencia a las modificaciones antes señaladas respecto de la libre concurrencia y el proceso de competencia económica, lo cual va encaminado al total cumplimiento del tan mencionado principio de concurrencia que guía al procedimiento de licitación pública.

El artículo 38 precisa que para declarar desierta una licitación por el supuesto de que los precios no sean aceptables, se requiere contar con la investigación de precios y que los resultados de la misma, deberán contenerse en el dictamen y hacerse del conocimiento de los licitantes en el fallo.

En estos casos, las dependencias o entidades deberán considerar que en el fallo que se emita se incluya el resultado de la referida investigación.

Asimismo, en esta reforma se establece que, en el supuesto de caso fortuito o fuerza mayor, adicionalmente a la facultad de cancelar una licitación en su totalidad, también se pueden efectuar cancelaciones parciales de una licitación, es decir, se podrán cancelar una o varias partidas o conceptos contenidos en las bases. De igual forma, se establece la obligatoriedad de que en la determinación de la cancelación, deberá precisar el motivo de ello y hacerlo del conocimiento de los licitantes. Dichas cancelaciones podrán efectuarse en cualquier tiempo, desde la publicación de la convocatoria hasta antes de la firma del contrato.

El artículo 39 ha sido también reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre de 2007, estableciendo que las dependencias y entidades previa justificación de la conveniencia de distribuir, entre dos o más proveedores de la partida de un bien o servicio, podrán hacerlo siempre que así se haya establecido en las bases de la licitación, y que no tenga como objeto o efecto restringir el proceso de competencia y libre concurrencia. La dependencia o entidad convocante tomará en cuenta las recomendaciones que, en su caso, emita la Comisión Federal de Competencia conforme al artículo 31, último párrafo, de la LAASSP, en materia de distribución entre dos o más proveedores de la partida de un bien o servicio. Lo anterior, se refiere a la figura de abastecimiento simultáneo, en donde a dos o más proveedores se les puede adjudicar el suministro de un bien o la prestación de algún servicio, estableciéndose que deberá de estar debidamente señalado en el pliego de condiciones, ello con la finalidad de que los licitantes tengan el conocimiento que por razones del bien o del servicio es conveniente que en varios proveedores se distribuya la obligación, lo cual quedará asentado en los contratos o pedidos que se celebren con cada uno de los cocontratantes.

Los supuestos de excepción a la licitación pública se encuentran previstos en el artículo 41. Son las justificaciones para acreditar el supuesto de excepción a una licitación pública, así como en el dictamen en el que se contenga el análisis de las propuestas y las razones para la adjudicación del contrato, deberán tomarse en consideración las reformas efectuadas a este artículo, entre las cuales resaltan los siguientes aspectos:

- En la fracción I, relativa a obras de arte, titularidad o licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos, se requerirá justificar en forma complementaria a lo previsto antes de las reformas, el aspecto relativo a que no existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables.
- Se sustituye de la fracción II, el supuesto de desastres producidos por fenómenos naturales, por el de caso fortuito o fuerza mayor.
- En el caso de haberse declarado desierta una licitación en dos ocasiones, deberá acreditarse que no se modifiquen los requisitos esenciales señalados en las bases de las licitaciones respectivas.
- Para las contrataciones de servicios de consultorías, asesorías, estudios, investigaciones o capacitación indicados en la fracción X, se establece que únicamente deberán aplicarse procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, y que solo en el caso de referirse a información reservada podrán efectuarse adjudicaciones directas.
- Se reforma la fracción XVI a fin de que en el caso de prototipos sea factible realizar contratos por hasta el 20% de las necesidades de tres años de la dependencia o entidad.

Al artículo 42 le fue adicionado un último párrafo, mediante el que se establece que para fomentar el desarrollo y participación de las empresas nacionales, micro, pequeñas y medianas, se procurará que las contrataciones derivadas de invitaciones a cuando menos tres personas y de adjudicaciones directas fundamentadas en este artículo, sean asignadas a dichas empresas, por lo menos el 50% del valor total de dichos contratos.

Respecto a lo anterior, y considerando que tal disposición ya se encuentra regulada por la Secretaría de Economía en el *"Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas; para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y para la determinación del grado de integración nacional"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1994, las dependencias y entidades deberán continuar dando

cumplimiento a lo previsto por dicho Acuerdo, en tanto éste se actualiza o se emitan nuevas disposiciones.

El procedimiento de licitación privada o de invitación a cuando menos tres personas se encuentra regulado en el artículo 43, en cuanto a las reformas y adiciones a este procedimiento, se desprende lo siguiente:

- Al igual que en el procedimiento de licitación, se dispone que en el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, la presentación de propuestas se realizará en un solo sobre.
- Que se debe establecer un plazo para la presentación de propuestas de cuando menos cinco días naturales a partir de que se entregó la última invitación.
- Que el procedimiento inicia con la entrega de la primera invitación y concluye con la formalización del contrato.
- La junta de aclaraciones es optativa para las dependencias y entidades, pero si se prevé su realización en la invitación se vuelve obligatorio llevarla a cabo, y optativa la asistencia para el licitante.
- Se establece la obligación de difundir en lugar visible de las oficinas de la convocante o en su página de Internet la invitación correspondiente identificando a quienes se invitó. Es de señalar que la reforma precisa que la difusión de las invitaciones es a título informativo, lo que implica que no es una invitación abierta sino solamente para efecto de transparencia del procedimiento y no para ser considerados en éste, toda vez que la difusión se efectúa con posterioridad al envío de las invitaciones, con lo cual el procedimiento ya fue iniciado.

Con respecto a los contratos al artículo 45 le fueron reformadas sus fracciones, precisando el contenido de las mismas.

Se adiciona un penúltimo párrafo, el cual define en forma expresa, que las estipulaciones del contrato no deberán modificar lo que se haya establecido en las bases. En este sentido, se recomienda que las dependencias y entidades tomen

las medidas necesarias para evitar este tipo de situaciones, ya que ello sería una violación a la citada disposición.

A su vez, se adiciona un último párrafo que prevé la posibilidad de utilizar para la firma de los contratos, medios de comunicación electrónica. Sin embargo, es de precisar que ello será aplicable hasta que la Secretaría de la Función Pública emita los lineamientos en los que se determinen y autoricen los medios de comunicación electrónica para ello.

Los impedimentos para recibir propuestas y contratar se encuentran señalados en el artículo 50. Con las reformas y adiciones, se efectuaron precisiones a los impedimentos ya existentes y se incluyen en las fracciones XI y XII nuevos impedimentos, consistentes en la utilización de información privilegiada y la comprobación de que parte o toda la contraprestación pagada a un prestador de servicio, sea recibida por servidores públicos o por interpósita persona. Adicionalmente, se deberán considerar los impedimentos previstos en los artículos 31, fracción XXIV y 60, penúltimo párrafo.

La modificación a la fracción III establece la obligación a las dependencias y entidades para que en sus Políticas Bases y Lineamientos definan el plazo de inhabilitación de los proveedores a los que se les haya rescindido más de un contrato, la cual sólo sería aplicable en la propia dependencia o entidad que haya efectuado las citadas rescisiones. En este sentido, deberá de efectuarse la propuesta y trámites respectivos para su inclusión en las Políticas Bases y Lineamientos de cada dependencia o entidad.

Por otra parte, es de resaltar que se adicionaron dos últimos párrafos, los cuales solo resultan aplicables a las dependencias y entidades que tengan establecido dentro de su objeto la prestación de servicios de salud (IMSS, ISSSTE, SS, entre otras), es decir cuando este servicio es prestado directamente por la dependencia o entidad, y para ello realiza contrataciones de bienes o servicios.

El artículo 54 establece que la rescisión del contrato podrá realizarse en cualquier momento por causas imputables al proveedor, reduciendo a cinco días el plazo para que éste exponga lo que a su derecho convenga.

Asimismo, se adiciona la fracción IV en la que se establece que en estos casos deberá formularse el finiquito del contrato.

De igual forma, se adicionan un tercer y cuarto párrafos, en el que se precisa, que si antes de dar por rescindido el contrato se entregan los bienes o se prestan los servicios, el procedimiento de rescisión queda sin efecto, previa aceptación y verificación de la dependencia o entidad de que continúa vigente la necesidad de los bienes o servicios.

También faculta a las dependencias y entidades para que una vez iniciado el procedimiento, previo dictamen que lo justifique, podrán determinar no dar por rescindido el contrato. En los casos indicados en esta disposición, podrá continuarse con el contrato a pesar de la existencia de los incumplimientos de que se trate.

Se adiciona un penúltimo párrafo, en el cual se establece la posibilidad de recibir los bienes o servicios en un ejercicio fiscal diferente a aquél en que se hubiese adjudicado el contrato, precisando los requisitos y el procedimiento para ello. Con este numeral, se eleva a rango de Ley la posibilidad de establecer en las bases de licitación pública, invitaciones y contratos, deducciones al pago de bienes o servicios por el incumplimiento parcial o deficiente en que pudiera incurrir el proveedor. Cabe señalar que esta disposición amplía su aplicación a los bienes y no solo a servicios.

Asimismo, se prevé que puedan realizarse cancelaciones parciales de partidas o conceptos no entregados, una vez que se excedan los límites de incumplimiento que se hayan establecido en las bases de licitación, con lo que se evitarán problemas derivados de incumplimientos parciales. Sin embargo para su implementación se considera necesario que los lineamientos correspondientes sean establecidos en sus Políticas Bases y Lineamientos.

Por último, fue adicionado el artículo 55 Bis, en el cual se establece la figura de suspensión del servicio, precisándose que podrá aplicarse cuando se presente un caso fortuito o de fuerza mayor, en cuyo caso únicamente procedería el pago de los servicios efectivamente prestados.

También se prevé que la suspensión resulta procedente por causas imputables a la dependencia o entidad, en cuyo caso, adicionalmente al pago de los servicios efectivamente prestados, deben pagarse los gastos no recuperables que se generen durante la suspensión. Dichos gastos serán aquellos que se generen por la suspensión y siempre que estén comprobados y se relacionen directamente con el objeto del contrato.

Para efectos de lo indicado en los párrafos anteriores, en las bases de licitación y en los contratos respectivos, deberán señalarse estos aspectos y en el caso del párrafo precedente, adicionalmente debe preverse la forma de pagar los gastos no recuperables.

Es de precisar que en su último párrafo, se establece que al concluir el plazo de suspensión pactado, podrá iniciarse la terminación anticipada del contrato; sin embargo, es de comentar que tal situación es optativa ya que en su texto se indica que "podrá", entendiéndose con ello que los motivos de la suspensión pueden haber variado o dejado de existir, lo cual puede ocurrir antes de que concluya el plazo máximo pactado, en cuyo caso no se observa impedimento para dejarla sin efecto.

Otra situación que puede presentarse, es que si a la conclusión del plazo pactado, persisten las causas de la suspensión, no se observa que exista impedimento para determinar otra nueva suspensión.

4.2. Reformas al Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de fecha 30 de noviembre de 2006.

El Reglamento es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación

de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I constitucional el cual establece:

Artículo 89. *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

La facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa, aunque formalmente sea administrativa. No obstante, se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no derivada del legislativo.

Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a éstas y corre la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que éste no goza de la autoridad formal de una ley, que si requiere que toda modificación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.

Las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicompresivo; los reglamentos, en contraste tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.

Por lo anterior, se puede comprender que LAASSP publicada el 4 de enero de 2000, cuente con su respectivo Reglamento, el cual fue promulgado el día 20 de agosto de 2001, teniendo solamente una reforma, la publicada el día 30 de noviembre de 2006.

Es evidente, que después de una reforma tan significativa a la ley en comento, su reglamento deba seguir la misma suerte, por lo que es importante

resaltar que las modificaciones a este reglamento fueron igualmente significativas para los procedimientos de contratación, pues se trato en todo momento facilitar dicha actividad, lo que en algunas no pudo ser así, pues como se verá más adelante, en algunos supuestos contradice a la ley y en otros la aplicación de los mismos retrasa los procedimientos.

Los artículos 23, 24 y 25, reglamentan el contenido del artículo 28 de la LAASSP, el cual, como se señaló anteriormente, ha sido recientemente reformado, por lo que el contenido de dichos artículos resultan de difícil aplicación, pues contemplan de manera diversa lo establecido en la LAASSP. Es importante que si la ley cambia, el reglamento lo haga al mismo ritmo, ya que éste es una herramienta indispensable para realizar adecuadamente la actividad de compra.

Para efecto de las prebases a que se refiere el último párrafo del artículo 31 de la ley en estudio, el adicionado artículo 25-A, establece que deberá de considerarse lo siguiente:

- Para la determinación de las licitaciones que serán sometidas al proceso de difusión y revisión de prebases, las dependencias y entidades deberán relacionar las licitaciones públicas que llevará a cabo durante el ejercicio fiscal respectivo, indicando el monto estimado de las mismas, incluido el monto total de las plurianuales y las que se vayan a convocar en forma adelantada. De dicha relación, se deberá seleccionar aquellas licitaciones que en su conjunto representen por lo menos el cincuenta por ciento del monto total a licitar.
- Las prebases serán difundidas por una sola ocasión, por lo que si una licitación se declara desierta, total o parcialmente, las subsecuentes licitaciones no quedan sujetas al procedimiento de prebases indicado en este artículo.
- Los comentarios que se reciban sobre las prebases y las respuestas correspondientes, señalando su procedencia o improcedencia y las razones de ello, deberán incluirse en un documento, identificando la persona que

realiza el comentario. Dicho documento y las prebases modificadas, deberán difundirse en los mismos medios en que las originales se difundieron.

- Si la convocante lo estima conveniente, puede implementar ambos mecanismos, en cuyo caso, podrá difundir las prebases y recibir comentarios y, al mismo tiempo, puede efectuar invitaciones personalizadas, y realizar o no, reuniones para la revisión de los comentarios.

Por lo que respecta a los artículos 28, 29 y 30, éstos reglamentan lo establecido en el artículo 31 de LAASSP, respecto del contenido del pliego de condiciones o bases del procedimiento. Para el caso de las bases de las licitaciones pública o invitaciones a cuando menos tres personas de carácter nacional, se deberá de solicitar como requisito la presentación dentro de su propuesta, un escrito bajo protesta de decir verdad, en el que manifieste el licitante 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.

La Secretaría de Economía mediante el *“Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas para la determinación y acreditación del grado de contenido nacional en procedimientos de carácter nacional”*, establecerá los supuestos de excepción de ciertos bienes y el porcentaje de grado de contenido nacional que deberán de cumplir.

Las dependencias y entidades no podrán establecer en las bases de licitación requisitos que limiten la libre participación de los interesados, tales como:

- 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. De establecerse este requisito, invariablemente se precisará la forma en que deberá acreditarse y cómo será evaluado.
- Haber celebrado contratos anteriores con la convocante.

- 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.
- Contar con sucursales o representantes regionales o estatales, salvo que resulte necesario para proveer los bienes o prestar los servicios en los términos requeridos.
- Estar inscrito en los registros internos de proveedores o de calidad de productos o servicios que hayan establecido para agilizar la evaluación de las propuestas, excepto cuando éstos sean optativos y su incumplimiento no sea causal de descalificación.

Es importante resaltar que lo anterior, reafirma al principio de concurrencia, ya que, si las dependencias y entidades solicitan requisitos más allá de los necesarios, correría el riesgo de que su procedimiento sea desierto, pues nadie se interesaría en participar, pues probablemente ninguna persona estaría en posibilidades de cumplir en su totalidad con las exigencias.

Por otra parte, el artículo 30 en armonía a lo establecido en el artículo 31 de la ley, establece diversos requisitos que también se deberán observar para el pliego de condiciones o bases del procedimiento, tales como:

- Establecer que el proveedor será el 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 pagar los impuestos y derechos que se generen.
- En el caso de que la convocante determine recibir propuestas enviadas a través de servicio postal o de mensajería, en las bases de licitación deberá precisarse dicha determinación, así como los aspectos a los que se sujetará la recepción de las mismas.

- Precisar que recibidas las proposiciones en la fecha, hora y lugar establecidos, éstas no podrán ser retiradas o dejarse sin efecto, por lo que deberán considerarse vigentes dentro del procedimiento de licitación hasta su conclusión.
- De ser el caso, en relación con preferencia a personas con discapacidad o a empresas que cuenten con personal con discapacidad, prever lo correspondiente.
- Se establecerán las causales de rescisión y en este caso, la aplicación de la garantía de cumplimiento será proporcional al monto de las obligaciones incumplidas, salvo que por las características de los bienes o servicios entregados, éstos no puedan funcionar o ser utilizados por la dependencia o entidad, por estar incompletos, en cuyo caso, la aplicación será por el total de la garantía correspondiente.
- En las licitaciones nacionales e internacionales fuera de la cobertura de los tratados, cuando la dependencia o entidad requiera la adquisición de bienes de marca determinada, deberán incluir como anexo de las bases, las razones justificadas para la determinación de la marca y el análisis de que no existen bienes alternativos o sustitutos técnicamente razonables.

Los escritos o manifiestos bajo protesta de decir verdad, que se soliciten como requisito de participación en los procedimientos de contratación, sólo resultarán procedentes si éstos se encuentran previstos en la ley y su reglamento o en los ordenamientos de carácter general aplicables a la Administración Pública Federal.

Con relación al acto de junta de aclaraciones, el artículo 34 establece que se deberá de celebrar las juntas de aclaraciones que se consideren necesarias, siendo obligatorio celebrar por lo menos una, en las en las que solamente podrán solicitar aclaraciones, las personas que hayan adquirido las bases correspondientes, lo cual deberá acreditarse con copia del comprobante de pago de las mismas; en caso contrario se les permitirá su asistencia, sin poder formular preguntas.

La asistencia a la junta de aclaraciones es optativa para los licitantes, para lo cual podrán plantear personalmente, por escrito, o a través de los medios electrónicos que se hayan previsto en las bases de licitación, sus dudas o cuestionamientos sobre la convocatoria, las bases de licitación, o la propia junta de aclaraciones, y las convocantes están obligadas a resolver las dudas y planteamientos en forma clara y precisa.

Las dependencias y entidades, preferentemente, deberán establecer que la junta de aclaraciones, o la última de éstas, se realice el sexto día natural anterior al del acto de presentación y apertura de proposiciones por corresponder al último día de venta de bases, a efecto de que los interesados que las adquieran con anterioridad estén en posibilidad de presentar, en su caso, las aclaraciones respectivas.

El artículo 39 establece que para los efectos de lo señalado en los artículos 29, fracción XII y 34, último párrafo, de la ley, a partir de la hora señalada para el inicio del acto de presentación y apertura de proposiciones, las dependencias y entidades no deberán permitir el acceso a ningún licitante ni observador, y deberán registrar a los asistentes. Todos los licitantes presentes deberán entregar en sobre cerrado sus proposiciones a quien presida el acto, posteriormente se registrarán las que en su caso, se hayan recibido vía electrónica. Concluido lo anterior, la apertura de las proposiciones iniciará con las que fueron enviadas por medios electrónicos y posteriormente con las presentadas en papel en el citado acto.

A lo anterior, es importante destacar lo complejo que resulta, pues al establecerse que se iniciará con la revisión de las propuestas recibidas vía COMPRANET, ello retarda significativamente el acto, pues la mayoría de las veces el sistema es muy tardado y llega a tener problemas, por lo que si no es posible tener acceso a la propuestas recibidas por vía electrónica, el evento deberá de suspenderse hasta que se cuenten con las condiciones técnicas que permitan obtener la información, lo que en la practica, es muy molesto para los participantes presentes, pues en ocasiones es mucho el tiempo que se lleva para realizar esta tarea.

El acto de presentación y apertura de proposiciones será presidido por el servidor público designado por la convocante, quien será el único facultado para aceptar o desechar las propuestas y, en general, para tomar todas las decisiones durante la realización del acto. En este acto, la revisión de la documentación se efectuará en forma cuantitativa, sin entrar al análisis detallado de su contenido, y se dará lectura al precio unitario de cada una de las partidas que integran las propuestas, así como al importe total de cada propuesta, los cuales se incluirán en el acta respectiva. El análisis detallado se efectuará durante el proceso de evaluación de las propuestas.

A este reglamento le fue adicionado el artículo 41-A, el cual establece como deberá de realizarse la evaluación de las proposiciones mediante el mecanismo de puntos o porcentajes, señalando los rubros y subrubros que deberán de tomarse en cuenta para realizar dicha evaluación, considerándose las características, complejidad, magnitud o monto del servicio de que se trate; es importante destacar que este mecanismo de evaluación solo podrá ser utilizado para la contratación de servicios. Por otra parte, el artículo 41-B, establece el procedimiento para realizar la evaluación de la parte técnica de las propuestas.

El artículo 46 establece que el fallo que emitan las dependencias y entidades deberá contemplar como mínimo lo siguiente:

- Nombre de los licitantes cuyas proposiciones no fueron evaluadas por no corresponder a las proposiciones con el precio más bajo que fueron consideradas para ello de conformidad con el artículo 35, fracción IV de la LAASSP, así como las que fueron desechadas como resultado de su análisis detallado y las razones que se tuvieron para ello, o bien adjuntar al fallo copia del dictamen a que se refiere el artículo 36 Bis de la LAASSP, en el cual se contiene dicha información.
- Nombre de los licitantes cuyas proposiciones fueron evaluadas por ofertar el precio más bajo, y el resultado de la evaluación de cada una de ellas, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 36 y 36 Bis de la LAASSP.
- Nombre del o de los licitantes a quien se adjudique el contrato, indicando las partidas o conceptos y montos asignados a cada licitante.

- Información para la firma del contrato o pedido, presentación de garantías y, en su caso, entrega de anticipos, conforme a las bases de licitación o de invitación.
- En caso de que se determine que el precio de una proposición no es aceptable, se deberá anexar copia de la investigación de precios realizada, en la que se indiquen los resultados de la misma.
- Si el presupuesto asignado al procedimiento de licitación es rebasado por las proposiciones presentadas, previa verificación de que los precios de las proposiciones son aceptables por corresponder a los existentes en el mercado, y de acuerdo con el dictamen del área solicitante en el que se indique el origen y problemática de la reducción respectiva y la justificación para no reasignar recursos para cubrir el faltante, previa autorización indelegable del oficial mayor o equivalente de las dependencias o entidades, podrán efectuar las reducciones respectivas hasta por el cinco por ciento de las cantidades de bienes o servicios, aplicando proporcionalmente a todas y cada una de las partidas de que conste el fallo, y no en forma selectiva, lo que deberá precisarse en el fallo de la licitación.

Esta adecuación al reglamento, ha servido de guía para la adecuada fundamentación y motivación del fallo, puesto que este acto de autoridad, al no contar con una definición sólida, era objeto de inconformidades, por lo que atinadamente se consideró brindar más herramientas a las dependencias y entidades a efectos de poder investir sus actos de autoridad de toda legalidad, pues se encontraran debidamente fundados y motivados.

En relación a lo establecido el artículo 38 de la ley, el artículo 47 del reglamento complementa que las dependencias y entidades declarararán desierta una licitación cuando vencido el plazo de venta de las bases de licitación, ningún interesado las adquiriera o habiéndolas adquirido, no se presenten proposiciones en el acto de presentación y apertura o cuando no exista alguna que hubiese cubierto los requisitos solicitados en las bases, o sus precios no sean aceptables. Tratándose de licitaciones en las que se incluyan varias partidas, lo antes indicado resulta aplicable por cada partida en lo individual.

Se considerará que el precio no es aceptable, cuando de la investigación de precios realizada, resulte que el precio de la proposición es superior a un diez por ciento respecto del más bajo prevaleciente en el mercado nacional. En los casos que no existan proveedores nacionales, en las políticas, bases y lineamientos podrá establecerse un porcentaje menor, sin que el mismo pueda ser inferior al cinco por ciento. Los resultados de la investigación se incluirán en el dictamen a que alude el artículo 36 Bis de la LAASSP.

Lo anterior, es de gran trascendencia, ya que en la práctica el demostrar fehacientemente que un precio no es aceptable, resulta bastante complejo, puesto que los licitantes, en la gran mayoría de los casos, no acepta esta situación, y pone en tela de juicio la investigación de precios realizada, cuestionando lo veracidad de la misma, así como manifestando en ocasiones, que aquellas empresas que proporcionaron información para dicha investigación, no son del todo confiables, por lo que además de oferentes toman el carácter de juzgadores, lo que en muchas ocasiones retrasa considerablemente el procedimiento de contratación, ya que con todo ese propósito, interponen inconformidades, tratando de demostrar, que las investigaciones de precios no son adecuadas, desde luego, entendiendo que son las más benéficas para sus intereses. Sin embargo, es importante destacar, que lo establecido a este respecto es muy relevante, ya que de esta manera se cuenta con la suficiente motivación para desechar una propuesta por no resultar conveniente, aunque como ya se dijo, resulta ello complejo y bastante debatido.

Respecto de las excepciones a la licitación pública, el artículo 51 en reglamentación del artículo 41 de la LAASSP, establece que para efectos de lo establecido en anterior artículo, se deberá considerar lo siguiente:

- Para determinar que no existen bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, en términos del artículo 41, fracción I de la LAASSP, previamente al inicio del procedimiento de contratación, las dependencias o entidades deberán realizar el análisis de la información técnica, mediante el cual se acredite que no existen alternativos o sustitutos.

- Dicho análisis deberá ser parte del documento que justifique la contratación y en el mismo, cuando sea posible la existencia de alternativos o sustitutos, deberán incluirse las constancias de difusión o invitación a las cámaras o asociaciones industriales, o bien a los proveedores potenciales para proponer sustitutos o alternativos razonables, así como el resultado de ello.
- En los supuestos previstos en el artículo 41, fracción III de la LAASSP, sólo resultarán aplicables para el caso de adjudicación directa de servicios de consultorías, asesorías, estudios, investigaciones o capacitación, cuando se acredite la conveniencia de que un determinado proveedor que haya prestado, o se encuentra prestando sus servicios, continúe proporcionándolos mediante nueva contratación, así como en contrataciones relacionadas con organismos financieros regionales o multilaterales.
- En el supuesto a que se refiere el artículo 41, fracción VII de la LAASSP, solo resultará procedente la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa cuando se utilicen los requisitos esenciales de las bases de la segunda convocatoria, incluidas las modificaciones derivadas de las juntas de aclaraciones correspondientes, considerando dentro de dichos requisitos, que la cantidad de bienes o servicios corresponda a la indicada en la convocatoria inicial.
- Para el ejercicio del supuesto del artículo 41, fracción VIII de la LAASSP, deberá acreditarse que no existen otras marcas alternativas de los bienes requeridos o sustitutos técnicamente razonables.
- La contratación de servicios de consultorías, asesorías, estudios, investigaciones o capacitación, podrá realizarse mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o por adjudicación directa, conforme al artículo 41, fracción X de la LAASSP, salvo que se acrediten los supuestos de adjudicación directa previstos en las fracciones I a VII del multicitado artículo 41 de la LAASSP.

Con relación al procedimiento de licitación privada o de invitación a cuando menos tres personas el artículo 53 del RLAASSP, establece que en las bases del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, se deberá considerar

además del contenido mínimo indicado en el artículo 43, fracción III de la LAASSP, lo señalado en el artículo 31 de la LAASSP.

Las tres proposiciones a que se refiere el artículo 43, fracción II de la LAASSP, para cumplir cuantitativamente con la documentación solicitada para participar, deberán considerarse por cada una de las partidas o conceptos solicitados, por lo que si al concluir el acto de presentación y apertura de proposiciones se cuenta con un mínimo de tres proposiciones que cumplan con el total de documentos solicitados, el procedimiento deberá continuarse hasta la emisión del fallo. Asimismo, deberá formularse un dictamen que servirá como fundamento para el fallo conforme al artículo 36 Bis, último párrafo de la LAASSP.

Cuando se determine no realizar junta de aclaraciones, en las bases de la invitación deberá indicarse la forma y términos en que podrán solicitarse las aclaraciones respectivas, de cuyas respuestas deberá informarse tanto al solicitante como al resto de los invitados.

En caso de que no se presenten las tres proposiciones en alguna partida, o las presentadas sean desechadas por no cumplir técnicamente, ésta se declarará desierta y se procederá a celebrar un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, según corresponda.

La difusión de las invitaciones a que se refiere el artículo 43, fracción VII de la LAASSP, deberá realizarse a partir de la entrega de la primera invitación y hasta el día previo al de la presentación de proposiciones. La referida difusión es de carácter informativo, por lo que solamente podrán participar las personas seleccionadas por la convocante.

Fue adicionado el artículo 54-A el cual contempla que las dependencias y entidades procurarán que las operaciones comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere el artículo 42 de la ley, sean adjudicadas a empresas nacionales micro, pequeñas y medianas, en un porcentaje de cuando menos el cincuenta por ciento del valor de las contrataciones realizadas en apego a estos supuestos en cada ejercicio fiscal.

Para estos efectos, en los contratos o pedidos derivados de estos procedimientos, se deberá incluir la manifestación de la ubicación que corresponda del licitante en la estratificación establecida en el artículo 3, fracción III de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

El artículo 3 fracción III, de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, señala:

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

III. MIPYMES: Micro, pequeñas y medianas empresas, legalmente constituidas, con base en la estratificación establecida por la Secretaría, de común acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicada en el **Diario Oficial de la Federación**, partiendo de la siguiente:

Estratificación por Número de Trabajadores			
Sector/Tamaño	Industria	Comercio	Servicios
<i>Micro</i>	0-10	0-10	0-10
<i>Pequeña</i>	11-50	11-30	11-50
<i>Mediana</i>	51-250	31-100	51-100

Se incluyen productores agrícolas, ganaderos, forestales, pescadores, acuicultores, mineros, artesanos y de bienes culturales, así como prestadores de servicios turísticos y culturales.

Como se puede apreciar, es evidente el apoyo a la empresa nacional y en especial a la micro, pequeña y mediana, ya que desde la propia actividad de compra del Estado, se trata de impulsarla, pues se ha establecido en la normatividad, que la Administración Pública deberá de contratar con éstas, dejando muy en claro la gran disponibilidad que tiene el Estado de ser participe en el desarrollo de estos sectores productivos. La Secretaría de Economía establecerá los términos en que las dependencias y entidades deberán informarle sobre el cumplimiento de esta disposición.

En relación a los contratos y pedidos, el RLAASSP, en el artículo 55, consideró que las dependencias y entidades, en contrataciones iguales o superiores a la cantidad de trescientas veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, es decir, mayores a \$15,000.00 (quince mil pesos), deberán formalizar las adquisiciones, arrendamientos y servicios a través de contratos o pedidos, los cuales deberán contener, en lo aplicable, los elementos a que se refiere el artículo 45 de la LAASSP, debiendo ser congruentes con el

contenido de las bases de licitación e invitación y de conformidad con las disposiciones aplicables.

Se adicionó el artículo 55-A, el cual establece que para la formalización de los contratos o pedidos, se deberá recabar, en primer término, la firma del servidor público de la dependencia o entidad de que se trate con las facultades necesarias para celebrar dichos actos y posteriormente, se recabará la firma del proveedor. La fecha del contrato o pedido, será aquella en la que el proveedor lo hubiere firmado.

La fecha para la firma del contrato será la determinada en las bases de licitación pública o de invitación a cuando menos tres personas, dentro del plazo de veinte días naturales posteriores a la notificación del fallo. En lugar de la citada fecha, la dependencia o entidad podrá determinar en las bases, que la firma del contrato o pedido se hará en cualquier día dentro del plazo máximo establecido, en cuyo caso la dependencia o entidad no podrá determinar que el licitante injustificadamente dejó de formalizar el contrato, hasta que el mencionado plazo se haya agotado. Es decir, que si el proveedor por alguna causa no firmase el contrato o pedido en la fecha que se le ha fijado, y lo hace exactamente el último día en que vence el plazo, no se estaría en ningún supuesto de incumplimiento.

El plazo de entrega de los bienes, o de iniciación para la prestación del servicio, comenzará el día natural siguiente de la firma del contrato o pedido por el proveedor, o bien, en el plazo que se establezca contando a partir de la citada firma, y concluirá en la fecha estipulada en el mismo. En los contratos o pedidos deberá precisarse el servidor público del área responsable de administrar y vigilar el cumplimiento de los mismos. Lo anterior, es una figura nueva dentro de la normatividad en materia de adquisiciones, ya que no se establecía de manera puntual y certera en quien recaía la responsabilidad de vigilar el cumplimiento del contrato, por lo que en muchas ocasiones eran varias las áreas que lo realizaban, ocasionando con ello un cruce inexacto de información, lo que generaba confusiones que iban en perjuicio de ambas partes.

Se establece puntualmente que dentro de cuerpo de los contratos o pedidos, se deberá indicar cual área será la encargada de administrar el mismo, lo cual brinda bastante certeza, pues tanto el proveedor sabrá con quien dirigirse al respecto de dicho instrumento contractual, así como las dependencias y entidades estarán seguras que un área en específico es la que velará por el puntual cumplimiento del contrato o del pedido.

Las dependencias y entidades deberán prever en las bases de licitación y de invitación a cuando menos tres personas y en los contratos, la forma y términos en que se realizará la verificación de las especificaciones y la aceptación de los bienes y servicios, así como la conformidad del proveedor de que hasta en tanto ello no se cumpla, éstos no se tendrán por recibidos o aceptados.

La recepción de los bienes o el inicio de los servicios deberá realizarse una vez que el contrato o pedido sea formalizado por las partes, excepto que en casos debidamente justificados y bajo su responsabilidad, se cuente con la autorización indelegable del oficial mayor o equivalente de la dependencia o entidad u órgano desconcentrado, para que la recepción de los bienes o el inicio de los servicios sea antes de la formalización del contrato o pedido, y siempre y cuando sea posterior al fallo y el proveedor lo acepte.

El artículo 66 del RLAASSP, reglamenta lo establecido en el artículo 54 último párrafo, señalando que la terminación anticipada de los contratos se sustentará mediante dictamen que precise las razones o las causas justificadas que den origen a la misma.

Los gastos no recuperables por el supuesto a que se refiere este artículo, serán pagados dentro de un término que no podrá exceder de cuarenta y cinco días naturales posteriores a la solicitud fundada y documentada del proveedor.

Fue adicionado el artículo 66-A, el cual establece que una vez concluido el procedimiento de rescisión de un contrato, se formulará el finiquito correspondiente, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que

se notifique la rescisión, a efecto de hacer constar los pagos que deban efectuarse y demás circunstancias del caso.

Cuando la dependencia o entidad sea la que determine rescindir un contrato, bastará para ello que se cumpla el procedimiento que para tal efecto establece la LAASSP en su artículo 54; en tanto que si es el proveedor quien decide rescindirlo, será necesario que acuda ante la autoridad judicial federal y obtenga la declaración correspondiente.

Se puede constatar que las reformas al RLAASSP, han sido diversas, pero es importante destacar que la LAASSP esta siendo reformada constantemente, por lo que se considera que el reglamento deberá de hacerlo al mismo ritmo, ello con la finalidad de aportar los elementos indispensables para la correcta aplicación de la Ley, sin embargo, debe destacarse que las adecuaciones al RLAASSP publicadas el 30 de noviembre de 2006, ha representado un gran avance por lo que respecta a la contratación administrativa.

4.3 Propuestas de reformas y adiciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento

Como se señaló al principio de este capítulo, la tarea en relación a las modificaciones a la LAASSP y su reglamento, no ha terminado, pues los avances en esta materia son constantes.

De mi experiencia en la contratación administrativa, he podido constatar que las reformas y adiciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, han sido en ciertos casos acertados, pero en algunos otros, es necesario redefinir o crear figuras que permitan agilizar los procedimientos de contratación para dar una eficaz certeza jurídica.

Por lo anterior, me gustaría aportar algunas propuestas, lo que he considerado que pueda beneficiar a la contratación administrativa en su conjunto.

En relación al acto de presentación y apertura de proposiciones, se sugiere reconsiderar el contenido del primer párrafo del artículo 39 del RLAASSP, el cual establece:

Artículo 39.- *Para los efectos de lo señalado en los artículos 29, fracción XII y 34, último párrafo, de la Ley, a partir de la hora señalada para el inicio del acto de presentación y apertura de proposiciones, las convocantes no deberán permitir el acceso a ningún licitante ni observador, y deberán registrar a los asistentes. Todos los licitantes presentes deberán entregar en sobre cerrado sus proposiciones a quien presida el acto, posteriormente se registrarán las que en su caso, se hayan recibido vía electrónica. Concluido lo anterior, la apertura de las proposiciones iniciará con las que fueron enviadas por medios electrónicos y posteriormente con las presentadas en papel en el citado acto.*

Lo anterior, derivado de que es bastante tardado iniciar con las propuestas enviadas por medio electrónicos, ya que como se ha señalado anteriormente, el tener acceso al sistema COMPRANET en muchas ocasiones es muy difícil y tardado, el extraer de la bóveda de dicho sistema las propuestas recibidas es bastante entretenido, en la mayoría de las veces el archivo que las contiene es bastante grande, lo que hace que su obtención e impresión se lleve un tiempo considerable, lo que ocasiona que los licitantes presentes al acto, manifiesten su incomodidad a lo anterior. En algunos casos, cuando no es posible establecer conexión con el sistema COMPRANET, deberá de suspenderse el acto hasta que existan las condiciones para ello, siendo un motivo más para el enfado de los participantes. Por lo que, se propone se regrese a la practica anterior, se inicie con la revisión de las propuestas presentadas físicamente en el acto y posteriormente con las recibidas por vía electrónica, es decir, de manera paralela, en lo que se realiza la revisión de las propuestas físicas, se estaría obteniendo las propuestas electrónicas.

Respecto de las actas de las juntas de aclaraciones, presentación y apertura de proposiciones y de fallo, se propone que el artículo 33 de la LAASSP, sea adecuado al texto que al respecto establece el artículo 35 del RLAASP, el cual señala:

Artículo 35.- Las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones, y del fallo cuando éste se realice en junta pública, serán firmadas por los asistentes, sin que la falta de firma de alguno de ellos reste validez o efectos a las mismas, de la cual se entregará copia, y 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. El titular de la citada área dejará constancia en el expediente de la licitación, de la fecha, hora y lugar en que se hayan fijado las actas o el aviso de referencia.

Cuando la dependencia o entidad aplique lo dispuesto en este artículo, precisará en las bases de licitación o de invitación, que dicho procedimiento sustituirá a la notificación personal.

Actualmente el artículo 33 de la LAASSP contempla lo siguiente:

Artículo 33.- Las dependencias y entidades, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de licitantes, podrán modificar los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de licitación, a partir de la fecha en que sea publicada la convocatoria y hasta, inclusive, el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, siempre que:

- I. Tratándose de la convocatoria, las modificaciones se hagan del conocimiento de los interesados a través de los mismos medios utilizados para su publicación, y
- II. En el caso de las bases de la licitación, se publique un aviso en el Diario Oficial de la Federación, a fin de que los interesados concurren ante la propia dependencia o entidad para conocer, de manera específica, las modificaciones respectivas.

No será necesario hacer la publicación del aviso a que se refiere esta fracción, cuando las modificaciones deriven de las juntas de aclaraciones, siempre que, a más tardar dentro del plazo señalado en este artículo, se entregue copia del acta respectiva a cada uno de los licitantes que hayan adquirido las bases de la correspondiente licitación.

- III. En el caso de las bases de licitación, o las modificaciones de éstas, se de la misma difusión que se haya dado a la documentación original, o bien, cuando las modificaciones deriven de las juntas de aclaraciones, se ponga a disposición o se

entregue copia del acta respectiva a cada uno de los licitantes que hayan adquirido las bases de la correspondiente licitación.

El precepto legal antes señalado, establece que en caso de que las bases del procedimiento sufra alguna modificación, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación un aviso en el cual se notifique a los licitantes que deberán concurrir a la dependencia o entidad para conocer de manera específica las modificaciones a las bases. Por otra parte, el RLAASSP, considera que después de concluido un acto, el acta respectiva deberá de ser fijada en un lugar visible, a efecto de que los licitantes que no se hayan presentado al acto conozcan del contenido de las actas, siendo de la exclusiva responsabilidad de los licitantes acudir a enterarse de su contenido y en su caso obtener copia de la misma.

Lo anterior, se considera más adecuado, puesto que es regla general, que durante el acto de junta de aclaraciones, las bases sufren innumerables modificaciones, y dado que la publicación de un aviso en el Diario Oficial de la Federación representa un gasto a las dependencias y entidades, además de que los mismos solamente pueden ser publicados los días martes y jueves, haciendo con ello que esto sea bastante complejo y tardado; es por lo que se considera que al adecuar el texto de la LAASSP conforme lo establecido en el RLAASSP, se estaría en condiciones de agilizar los procedimientos de contratación, además de contribuir al ahorro de cada dependencia o entidad, proponiendo también que sea una obligación de las dependencias y entidades, establecer en sus bases o pliego de condiciones, que para efectos de notificación de las actas de los diversos eventos, se hará mediante estrados, siendo responsabilidad de los interesados enterarse en tiempo y forma del contenido de cada una de esa actas.

En relación al fallo de un procedimiento de licitación pública o de licitación privada, es adecuado reconocer que en algunas ocasiones, se comenten errores, debido a que algunos procedimientos se componen de una gran cantidad de partidas, conjugado a una gran participación de licitantes, es por lo que en ciertos supuestos se comenten errores, por lo que se propone que en el artículo 37 de la LAASSP, se adicione lo siguiente:

Cuando se advierta la existencia de un error que trascienda al resultado del fallo, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su emisión y siempre que no se haya firmado el contrato, el titular del área responsable del procedimiento de contratación procederá a su corrección, aclarando o rectificando el fallo mediante acuerdo en el que se harán constar los motivos que lo originaron y las razones que sustentan su enmienda.

Con relación a los contratos se propone crear la figura del contrato de bienes o servicios consumidos, es decir, a diferencia del contrato abierto que establece el artículo 47 de la LAASSP, en el cual se deberá fijar los montos mínimos y máximos que se contrataran, lo que obliga a la Administración Pública Federal, a cubrir cuando menos el monto mínimo. Pero en la practica, es frecuente encontrarnos con adquisición de bienes o de prestación de servicios, a los cuales es muy difícil determinar cual sería esa cantidad mínima a contratar, por lo que considero practico un contrato mediante el cual se establezca que el proveedor entregar exactamente la cantidad de bienes que se hayan consumido.

Un ejemplo, la compra de papelería, se establecen cantidades mínimas y máximas de lápices, es probable que durante ese año, la dependencia o entidad no utilice ni siquiera la cantidad mínima solicita, y se tendrá que pagar, pero en otros casos, se necesitará más de la cantidad máxima contratada, por lo que si se rebasa esa cantidad establecida, deberá de hacerse un convenio modificatorio.

Lo que se propone es que se establezca en el contrato, precios unitarios, es decir, que el proveedor indique que durante la vigencia del contrato ese lápiz tendrá un determinado costo, independientemente de la cantidad que se consume, lo que hará que las dependencias y entidades, no hagan gastos excesivos de algo que no utiliza o realice un sin número de convenios modificatorios para alcanzar a cubrir sus necesidades, pero es importante establecer mecanismos de control, para vigilar la adecuada administración de estos contratos.

Se propone fortalecer los procedimientos de conciliación, los cuales fueron vistos en el capítulo tres del presente trabajo, y como se indicó, son promovidos por los proveedores en los casos en que existan incumplimientos por parte de las

dependencias y entidades respecto de los contratos que se tengan formalizados, estas quejas son presentadas ante la Secretaría de la Función Pública, y se considera que esa instancia constituye un medio efectivo para la solución de controversias.

En ese sentido, las instituciones públicas estarían obligadas a agotar el procedimiento conciliatorio a instancia de los proveedores y sólo en el caso de no obtenerse alguna convención, ocurrir a las instancias arbitrales o judiciales.

Para lograr la transparencia y eficacia en los procedimientos de conciliación, y establecer una instancia con autonomía técnica y administrativa, se propone a través de la adición de un artículo a la LAASSP, la creación del órgano administrativo desconcentrado, denominado Comisión Federal de Contrataciones Gubernamentales.

El citado órgano, además de la función ya referida, estaría encargado de ejercer las funciones que hasta ahora corresponden a una unidad administrativa central de la Secretaría de la Función Pública, con lo que se obtendría una racionalización en los trámites que los proveedores llevan a cabo ante dicha dependencia. Se propone lo siguiente:

Se establece la Comisión Federal de Contrataciones Gubernamentales como un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública, con autonomía técnica y funcional, con las siguientes atribuciones:

I. Interpretar para efectos administrativos, en el ámbito de competencia de la Secretaría de la Función Pública, las disposiciones de esta Ley, así como emitir los criterios normativos correspondientes;

II. Asesorar y capacitar en las materias que regula esta Ley;

III. Auxiliar a las dependencias y entidades a desarrollar adecuadamente sus procedimientos de contratación, mediante la realización de revisiones técnico normativas;

IV. Instruir procedimientos administrativos por infracciones a esta Ley, e imponer a los interesados, licitantes y proveedores las sanciones correspondientes en los términos del propio ordenamiento legal;

V. Atender las quejas que presenten los proveedores, desahogando el procedimiento de conciliación previsto por esta Ley;

VII. Emitir las reglas para el registro de las personas que puedan fungir como árbitros;

VIII. Normar el uso de los medios remotos de comunicación electrónica en lo relativo a los procedimientos de contratación y la difusión de la información que de ellos se derive. El alcance de la normatividad que al efecto se expida, excluirá los aspectos técnicos necesarios para su desarrollo, tales como medios de seguridad, certificación e identificación electrónica, y

IX. Las demás que establezcan otras disposiciones.

El Secretario de la Secretaría de la Función Pública designará al Titular de la Comisión Federal de Contrataciones Gubernamentales, quien representará al propio órgano desconcentrado en toda clase de asuntos de su competencia, de conformidad con las disposiciones de su Reglamento Interior.

Lo anterior, busca fijar una autoridad exclusiva de verificar y vigilar el estricto cumplimiento de la LAASSP y su reglamento, tratando con ello de crear mayor certeza jurídica en relación a los contratos administrativos, ya que en caso de incumplimientos a los mismos por parte de las dependencias y entidades, los cocontratantes en primera instancia deban acudir ante esta Comisión en busca de una solución, y en caso de que no se obtenga la misma, se podrá acudir a las instancias judiciales correspondientes.

Considero que es importante concentrar en un sólo organismo las diversas funciones que están encomendadas a la Secretaría de la Función Pública, permitiendo con ello un mayor profesionalismo de los servidores públicos encargados de desarrollar las tareas de la Comisión de Federal de Contrataciones Gubernamentales, brindado mayor certeza a la propia Administración Pública Federal, como a los cocontratantes.

Por último, es importante resaltar que en la Administración Pública Federal, se requiere una verdadera mejora regulatoria, a fin de facilitar la actividad del Estado, garantizando la correcta aplicación de los recursos económicos, a fin de preservar la ética profesional del servidor público, y así evitar el fenómeno de la corrupción.

Conclusiones

Primera. El Estado es definido como el ente jurídico susceptible de derechos y obligaciones, el cual se encuentra integrado por tres elementos: pueblo, territorio y poder o autoridad, agregando la finalidad que lo anima, o sea, el bien común. El poder y el fin son los datos que fundamentan el orden jurídico, el cual es la textura institucional del Estado.

Segunda. Las funciones del Estado son los medios que le permiten cumplir sus cometidos o atribuciones, ejecutando ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines, tales como los procedimientos de contratación administrativa.

Tercera. El contrato que celebra el Estado por medio de alguno de sus órganos, es un pacto o convenio entre los contratantes, sobre un bien, actividad, materia o servicio determinado, y que lleva como finalidad atender necesidades de la sociedad.

Cuarta. El sistema de libre elección del cocontratante de la administración pública consiste en la facultad que tienen los órganos administrativos para elegir, en forma directa y discrecional, a la persona con la cual van a contratar sin sujetarse a procedimiento especial alguno.

Quinta. En México, las primeras regulaciones jurídicas de los contratos del Estado versaron sobre empréstitos públicos; a ellos se refieren los decretos del soberano Congreso Constituyente de 1822-1823, 1822, y 1823, así como la fracción XI del artículo 13 del Acta Constitutiva de la Federación, de 1824.

Sexta. La reforma más importante a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, fue publicada el 7 de julio de 2005. Esta reforma asentó cambios relevantes y sustanciales a los procedimientos de contratación; lo anterior, tendiente al combate de la corrupción y encaminar el actuar de los servidores públicos a un clima cada vez de mayor transparencia.

Séptima. Actualmente los fundamentos y ordenamientos legales relativos a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, integran un sistema, que a su vez, forma parte de un macro sistema conformado por una serie de leyes fundamentales y secundarias de carácter específico.

Octava. La licitación pública –como un procedimiento administrativo- es una sucesión de actos orientados a la selección de la oferta más conveniente para el interés público. Se integra de actos separables, es decir, antecedentes y consecuentes, que se articulan armónicamente y dan origen al procedimiento administrativo de selección del cocontratante, que constituyen la ley de la licitación y del futuro contrato.

Novena. La licitación privada o invitación a cuando menos tres personas, es un procedimiento cerrado a través del cual se invita a personas físicas o jurídicas determinadas para que presenten sus ofertas ante la dependencia o entidad, de las cuales se elegirán la más conveniente para el Estado.

Décima. La contratación directa o adjudicación directa se significa porque no hay concurrencia de oferentes, donde las dependencias y entidades están facultadas para contratar con la persona que reúna las condiciones económicas, financieras y técnicas que ofrezca las mejores condiciones para el Estado.

Décima primera. Las reformas tanto a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público como a su Reglamento, han marcado un avance en relación a la actividad de compra del Estado, al reconocer la gran importancia de esta tarea, además de fijar reglas claras y seguras, mediante procedimientos más transparentes y alejados de toda corrupción; sin embargo, la tarea no ha terminado, por lo que consideró que las adecuaciones a esta ley y su reglamento seguirán realizándose permanentemente.

Bibliografía

Obras Consultadas

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso*. Ed. Porrúa. México 2004.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo 1er Curso*. Ed. Noriega Editores. México 1997.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Compendio de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México 2005.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Ed. Porrúa. México 1999.

DROMI, José Roberto. *Derecho Administrativo*. Ed. Ciudad Argentina. Buenos Aires 2001.

CARBONELL, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*. Tomo V. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa. México 2006.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo, Contratos*. Ed. Porrúa. México 2003.

_____ *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo*. Ed. McGraw-Hill. México 1997

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México 1997.

GARCÍA OVIEDO, Carlos y Enrique Martínez Useros. *Derecho Administrativo II*. Ed. E.I.S.A. Argentina 1968.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH*. Ed. Porrúa. México 1999.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1974.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Licitación Pública*. Ed. Porrúa. México 2004.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo 1er y 2do. Cursos*. Ed. Harla Oxford. México 2003.

_____ *Derecho Administrativo 3er y 4to Cursos*. Ed. Harla Oxford. México 2005.

MANZANO ORTEGA, Rafael Alejandro: *Licitación pública y otros medios para la contratación administrativa*. Breviarios Jurídicos, No. 23. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 2004.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *El Recursos Administrativo en México*. Ed. Porrúa. México 2004.

ORTIZ AHLF, Loretta. *Derecho Internacional Público*. Ed. Oxford. México 1999.

RAMOS TORRES, Daniel: *Licitación Pública en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente, y la Jurisprudencia*. Ed. Escuela Nacional de Administración Pública. México 2004.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México 2005.

_____ *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México 2005.

SAYAGUES LASO, Enrique. *La licitación pública*. Ed. B de F. LTDA. Argentina 2005.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo Primer Curso*. Ed. Porrúa. México 2006.

_____ *Derecho Administrativo Segundo Curso*. Ed. Porrúa. México 2004.

_____ *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa. México 2005.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley de Planeación.

Ley Federal de Competencia Económica.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (TLC-G3)

Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica

Tratado de Libre Comercio México-Bolivia

Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua

Tratado de Libre Comercio México-Chile

Tratado de Libre Comercio con La Unión Europea (TLCUEM)

Tratado de Libre Comercio México-Israel

Tratado de Libre Comercio México-Triangulo Del Norte

Tratado de Libre Comercio México-Asociación Europea de Libre Comercio

Tratado de Libre Comercio México-Uruguay

Acuerdo de Asociación Económica México-Japón

Código Civil Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Fiscal de la Federación

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Metrología y Normalización.

Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

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

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007.

*Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.
Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente.*

Clasificador por Objeto del Gasto.

Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas; para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y para la determinación del grado de integración nacional.

Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas para la determinación y acreditación del grado de contenido nacional en procedimientos de carácter nacional.

Acreditación de los proveedores y contratistas de estar al corriente en sus obligaciones fiscales. -Oficio Circular UNAOPSPF/309/AD/023/99.

Decreto por el que se establecen diversas medidas en materia de adquisiciones, uso de papel y de la certificación de manejo sustentable de bosques por la Administración Pública Federal.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005.

Decreto por el que se reforma el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2007.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 2007.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre de 2007.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2006.

Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal.

Decreto por el que se establecen diversas medidas en materia de adquisiciones, uso de papel y de la certificación de manejo sustentable de bosques por la Administración Pública Federal.

Disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica para el envío de propuestas e inconformidades en las licitaciones públicas.

Información que se debe remitir a la Secretaría de la Función Pública, sobre los procedimientos de licitación y documentos que se podrán requerir para que los proveedores acrediten su personalidad.

Información que debe remitirse al sistema electrónico de contrataciones gubernamentales COMPRANET. -Oficio Circular SP/100 del 610 al 635/2004 -SFP 23/08/2004.

Interpretación y emisión de criterios normativos en procedimientos administrativos.- Oficio Circular SP/100/0128/2004- -SFP 09/02/2004.

Lineamientos para las estrategias, programas y campañas de comunicación social para el ejercicio fiscal 2007.

Reglas para la participación de testigos sociales en las contrataciones que realiza la Administración Pública Federal.

Lineamientos para la contratación de seguros de bienes patrimoniales y de personas.

Lineamientos específicos para la aplicación y seguimiento de las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal.

Lineamientos para los Procedimientos de Contratación de Seguros de Bienes Patrimoniales y de Personas.

Lineamientos para la Contratación de los Servicios de Telefonía de Larga Distancia.

Lineamientos para la Contratación de Seguros.

Reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales, de conformidad con los Tratados de Libre Comercio.

Reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional en procedimientos de carácter internacional.

Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios.

Reglas para la aplicación de las reservas contenidas en los capítulos de compras del sector público de los Tratados de Libre Comercio.

Reglas para la Aplicación de las Reservas de Compras del Sector Público Establecidas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Reglas para la determinación y acreditación del grado de contenido nacional en procedimientos de carácter nacional.

Reglas en materia de compras del sector público para la participación de empresas nacionales micro, pequeñas y medianas.

Otras Fuentes

ENRÍQUEZ RUBIO, Ernesto: *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público. Enfoque Introductorio.* INAP. México 2002. Ubicado en la dirección URL: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?|=1439>

LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro: *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México.* Ed. UNAM. México 1999. Ubicado en la dirección URL: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?|=543>

El Procedimiento de Licitación Pública. Ubicado en la dirección URL: <http://www.monografias.com/trabajos6/lipu/lipu.shtml>

Contratos Administrativos y Licitación Pública. Ubicado en la dirección URL: <http://www.monografias.com/trabajos17/contratos-licitacion/contratos-licitacion.shtml>

Acuerdo sobre la Contratación Pública. Ubicado en la dirección URL: <http://www.monografias.com/trabajos7/copub/copub.shtml>.

Teoría General del Contrato Administrativo. Ubicado en la dirección URL: <http://www.monografias.com/trabajos16/contrato-administrativo/contrato-administrativo.shtml>

Secretaría de la Función Pública. *Guía para la Aplicación de las Reformas y Adiciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.*

Secretaría de la Función Pública. *Comparativo de las Reformas y Adiciones aprobadas por el Poder Legislativo el 14 de abril de 2005 a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.*

Páginas de Internet consultadas

<http://www.economía.gob.mx>

<http://www.cddhcu.gob.mx>

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

<http://www.dof.gob.mx>

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.cfc.gob.mx>

<http://www.shcp.gob.mx>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx>