



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DEL GOBIERNO FEDERAL

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO**

PRESENTA

SERGIO EDUARDO HUACUJA BETANCOURT

**TUTOR
DR. HUGO CARLOS CARRASCO SOULÉ LÓPEZ
FACULTAD DE DERECHO**

MÉXICO, D.F., MARZO DE 2014.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DEL GOBIERNO FEDERAL

ÍNDICE

Introducción.

I. Marco conceptual: el contrato administrativo.

I.1. Los fines del estado.

I.2. La colaboración de los particulares.

I.3. El surgimiento del contrato administrativo.

I.4. Corrientes que niegan el contrato administrativo.

I.5. Corrientes que afirman el contrato administrativo.

I.5.1. Análisis de los argumentos que sostienen la necesidad epistemológica de la especificidad de los contratos administrativos.

I.6. Teorías sobre el contrato administrativo.

I.7. Principios rectores del contrato administrativo.

- I.8. Elementos y requisitos del contrato administrativo.*
- I.9. Definición del contrato administrativo.*
- I.10. División y clasificación del contrato administrativo.*
- II. Antecedentes de las reformas en materia de contrataciones públicas.*
 - II.1 Reformas al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
 - II.2 Modificaciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.*
 - II.3 Análisis de la Iniciativa Presidencial del 24 de marzo de 2009.*
 - II.4 Discusión del proyecto final en el Congreso de la Unión del 30 de abril de 2009.*
- III. Reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del 28 de mayo de 2009 y su nuevo Reglamento del 28 de julio de 2010.*
 - III.1 La transición de la reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.*

- III.2 El nuevo Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su régimen transitorio.*
- III.3 Conceptos generales.*
- III.4 Procedimientos de contratación.*
- III.5 Contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios.*
- III.6 Información y verificación.*
- III.7 Infracciones y sanciones.*
- III.8 Régimen de solución de controversias.*
- IV. El Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 9 de agosto de 2010.*
- V. El Acuerdo Presidencial que establece la Estrategia de Regulación con Base Cero, del 10 de agosto de 2010.*
- VI. Nuevos Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, del 9 de septiembre de 2010.*
- VII. Conclusiones.*

Fuentes de Información

Apéndice 1. Legislación estatal en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Apéndice 2. Jurisprudencia en materia de contratación pública.

Artículo 134 Constitucional

*"Qué importante este Artículo en recursos,
así como en sus administraciones
pues exige honradez en sus acciones,
transparencia, eficiencia en sus transcurso.*

*Todo ha de manejarse por concursos
y también todo por licitaciones
y quien no lea bien sus condiciones
mejor será que apague sus discursos.*

*Los servidores públicos, cumplidos
han de portarse en estos territorios
con reglas y virtudes sostenidos*

*por atributos que les sean notorios;
debemos de evitar que estén surtidos
como hoy se encuentran nuestros reclusorios.*

Griselda Álvarez Ponce de León
Glosa de la Constitución en Sonetos¹

¹ Álvarez Ponce de León, Griselda: Glosa de la Constitución en Sonetos. México, Edición Especial para el LXX Aniversario de Bufete Romero Apis y Asociados, S.C., 2004, pág. 157.

Introducción

Para la satisfacción de necesidades de carácter colectivo y para el cumplimiento de los fines que persigue el Gobierno Mexicano, se requiere administrar recursos humanos, materiales y financieros que, en su conjunto, constituyen el ejercicio del poder de compra del Estado. De esta manera, y bajo el concepto de la rectoría económica de la Nación², se permite la coexistencia de los sectores público, privado y social para que, en igualdad de condiciones, puedan concurrir a suministrarle los bienes y servicios que ha menester, bajo las mejores condiciones de contratación, en términos de la garantía consagrada en el doctrinariamente conocido como Capítulo Económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ prevista en el numeral 134.

Ha sido un esfuerzo continuo del Ejecutivo Federal en períodos gubernamentales sucesivos, promover la política de transparencia y combate a la corrupción en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal⁴. Como estrategia de esta política, se encuentra la modernización de

² Véase el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 20 de diciembre de 2013, en cuyo primer párrafo se indica: “*Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo...*”.

³ Aunque en el libro *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Edit. Porrúa, 1985, diversos autores, como Diego Valadés (páginas 19-33) y Jorge Madrazo (páginas 239-247), coinciden en que el llamado Capítulo Económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos derivó de las reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX, 28, 73, fracciones XXIX, incisos D, E y F, publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 3 de febrero de 1983, considero que es válido, bajo los mismos argumentos expresados por dichos tratadistas, considerar al numeral 134 como parte de dicho acápite, en virtud de que el tema de la contratación pública contiene elementos económicos importantes para la actividad del Estado.

⁴ Durante la administración del Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, se incluyó esta prioridad en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Eje 5 Democracia efectiva y política exterior responsable, 5.5*

los procedimientos de contratación pública, en mérito de la incorporación de principios que garanticen la imparcialidad, la equidad, la honestidad, la eficacia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos federales.

Actualmente, como parte de las políticas y acciones de gobierno, con un enfoque transversal, se instruyó a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que los programas respectivos debieran estar enmarcadas en un gobierno cercano y moderno, orientado a resultados, que optimice el uso de recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 de la Constitución: *“Los recursos económicos de que disponga la Federación, los estados y municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.”*⁵

A modo de antecedente, se comenta que los Capítulos de Compras del Sector Público previstos en los Tratados de Libre Comercio de los que México forma parte, la expedición de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas (LOPSRM) del 4 enero de 2000 y sus respectivos Reglamentos del 20 de agosto de 2001, constituían el marco jurídico de los procedimientos de compras gubernamentales y se consideraban

Transparencia y rendición de cuentas, publicado en el DOF del 31 de mayo de 2007; asimismo se incluyó en el *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, publicado en el DOF del 11 de diciembre de 2008.

⁵ Véase, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Estrategia II, ii) Gobierno Cercano y Moderno*, DOF del 20 de mayo de 2013 y el *Programa para un Gobierno Moderno y Cercano, Estrategias 3.3 Promover la implementación de estrategias de contratación orientadas a la obtención del máximo valor por la inversión y 4.3 Obtener las mejores condiciones en la contratación de bienes, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal*, DOF del 30 de agosto de 2013.

completos. Sin embargo, se había dejado de lado la incorporación de las mejores prácticas comerciales exigidas por el mercado internacional.

Por ese motivo, en el año 2002, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, promovió una iniciativa de reformas a los ordenamientos mencionados que, tras un largo proceso legislativo de tres años, no carente de factores de orden político y económico, favoreció que finalmente el día 7 de julio de 2005 se publicaran en el Diario Oficial de la Federación las hasta entonces más importantes reformas en la materia.

No obstante, dichas modificaciones, en rigor incompletas, desarticuladas y en no pocos casos hasta contradictorias, permitieron que durante prácticamente cuatro años la materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios gubernamentales tratara de resolver el día a día de los cada vez más numerosos y complejos requerimientos de las instituciones públicas, en un ambiente en el que la sobrerregulación normativa, el exceso de formalismo y un ejercicio implacable y discrecional de control, propiciaron índices de opacidad alarmantes y, sobre todo, un fenómeno de inmovilismo y desencanto entre los servidores públicos que hicieron fértil el campo para el cultivo de prácticas muy poco favorables para un ejercicio eficaz y eficiente de los recursos públicos.

A pesar de los nada deleznable esfuerzos que realizaron las distintas instancias de fiscalización de la Federación, tanto en su ámbito interno, a través de la participación de la Secretaría de la Función Pública, como del externo, mediante la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, el marco normativo existente hacía de las compras gubernamentales una actividad compleja, costosa y poco atractiva para proveedores y prestadores de

servicios serios que, en lugar de participar en forma directa en los eventos de contratación convocados por el Estado Mexicano, preferían recurrir a terceros, fuere en calidad de representantes, distribuidores, intermediarios o meros promotores de negocios, a fin de evitar tener un trato directo con el Gobierno y trasladarles a ellos todo el riesgo de las operaciones gubernamentales, con el consecuente costo en perjuicio de las finanzas públicas.

Pero aun así, México se estaba quedando a la zaga del concierto internacional de naciones, ya que al formar parte de los grandes grupos económicos, como la Organización Mundial del Comercio⁶ (OMC) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico⁷ (OCDE), la disparidad de normas jurídicas en la materia de contrataciones públicas con respecto a las de sus socios con los que tenía suscritos compromisos de libre comercio, o las brechas existentes entre la legislación interna y los documentos estándar de

⁶ El *Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)*, firmado en 1947, expresamente excluyó el tema de las Compras Gubernamentales; sin embargo, no fue sino hasta 1979, dentro de la Ronda de Tokio de negociaciones comerciales internacionales, cuando se suscribió el primer *Acuerdo de Compras Gubernamentales* (GPA, por sus iniciales en inglés), que entró en vigor en 1981 y sufrió reformas en 1987. En 1994, cuando se realizó la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales internacionales (iniciada en 1986 en Punta del Este, Uruguay y concluida en Ginebra, Suiza en 1993), el GPA también fue negociado y terminado en forma paralela con el Acuerdo que establece la *Organización Mundial del Comercio (OMC)*, en la Ciudad de Marrakech, Marruecos. En el Anexo 4B (artículos XIII a XXIV) del Acuerdo de Marrakech, se pactó el *Acuerdo sobre Contratación Pública*, en el que se contemplaron las mejores prácticas internacionales en la materia. (Véase http://www.wto.org/spanish/docs/s/legal_s/. Última visita octubre de 2013). Igualmente, puede consultarse: *Public Procurement. An overview of regulation in 40 jurisdictions worldwide*, en *Global Competition Review, Getting the Deal Through Series*, International Bar Association, Londres, mayo 2008.

⁷ La *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*, como organización de cooperación internacional, está compuesta por 31 Estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales, a fin de maximizar su crecimiento y coadyuvar a su desarrollo. Fundada en 1960, con sede en París, Francia, se considera que agrupa a los países más avanzados y desarrollados del planeta y, por tal motivo, se le conoce como el “club de países ricos”, ya que ellos proporcionan al mundo el 70% del mercado mundial y representan aproximadamente el 80% del Producto Interno Bruto. México ingresó en mayo de 1994. Del seno del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE salió la *Recomendación Revisada del Consejo sobre el combate al cohecho en las transacciones comerciales internacionales (adoptada en mayo de 1997)*, en cuya Recomendación VI Compras Gubernamentales, insta a los países miembros para alcanzar un acuerdo de transparencia en la materia y para exigir la existencia de disposiciones contra la corrupción en compras gubernamentales; de estas recomendaciones, entre otras, se negoció la *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*, adoptada por la Conferencia negociadora en noviembre de 1997, ratificada por México en mayo de 1999. (Véase <http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/2031472.pdf>. Última visita octubre de 2013).

instituciones financieras como el Banco Mundial⁸ (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) o el Banco Interamericano de Desarrollo⁹ (BID), hacían inaplazable una nueva reforma que no sólo incorporare esas tan mencionadas mejores prácticas¹⁰, sino que auténticamente promovieran cambios de fondo que alentaran nuevos esquemas de contratación, bajo premisas de mayor seguridad y certeza jurídicas, al tiempo que fueran baluartes de la transparencia en la actuación de los funcionarios gubernamentales¹¹.

Aunque a la reforma de 2005 le siguieron otras cuantas meramente formales, en las postrimerías del 2008 se puso de manifiesto la crisis económica mundial, protagonizada por la gran depresión estadounidense que afectó sin precedentes a todos los países sin excepción y, en el caso de México, se reflejó de inmediato en una baja sensible en los ingresos públicos, motivada por el desequilibrio en su balanza comercial. Sin embargo, la inercia positiva de ese año ocasionó que no se sintieran los efectos tan violentamente, pero no bien inició el 2009, con suma urgencia el Ejecutivo Federal se abocó a solucionar el problema que tenía ante sí: una baja en los ingresos petroleros generada tanto por el desplome de los precios internacionales de los hidrocarburos,

⁸ <http://www.worldbank.org/procurement>. Última visita octubre de 2013.

⁹ <http://www.iadb.org/procurement>. Última visita diciembre de 2013.

¹⁰ La *Organización de Estados Americanos (OEA)*, a través de la *Red Interamericana de Compras Gubernamentales*, ha realizado considerables esfuerzos para que sus Estados Miembros mejoren sus prácticas en compras gubernamentales, a fin de incrementar la eficacia, eficiencia y transparencia de las operaciones de compras, su impacto en el desarrollo económico y la forma en que habrán de enfrentar los retos y oportunidades que plantean el uso de servicios en Internet y de las tecnologías de información y comunicación, tendiendo vínculos entre los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil relacionadas a las compras públicas y los organismos internacionales. (Puede consultarse: <http://www.ricg.org/es/pages/origen.aspx>. Última visita octubre de 2013).

¹¹ México ha redoblado sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción, merced a la suscripción de la *Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americanos*, ratificada en febrero de 1997 (revisable en: http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/vinc_conv_oea. Última visita octubre de 2013) y la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida)*, de la Organización de las Naciones Unidas, ratificada en julio de 2004 (visible en: http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/onu_convencion_paises. Última visita octubre de 2013).

como por el agotamiento gradual de la producción de los yacimientos sobreexplotados; una disminución grave en la captación de recursos fiscales, motivada por la falta de liquidez de los contribuyentes; y, una inminente recesión que se avecinaba, prometiendo agravar la ya de por sí precaria situación de los mexicanos, por las aceleradas tasas de desempleo y la falta de oportunidades de negocio para las micro, pequeñas y medianas empresas.

Así, bajo la premisa keynesiana de que el ejercicio del gasto público tendría que ser el elemento catalizador de la economía nacional, se volvió la mirada al tema de la contratación pública, como una forma de acelerar inmediatamente la generación de empleos y el rescate de la industria doméstica de bienes y servicios. De este modo, pasó de ser una actividad meramente operativa reservada a las áreas de oficialía mayor o administración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para convertirse en una verdadera política de Estado.

A estos fines respondió una Iniciativa de Reformas a la LAASSP, a la LOPSRM, a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y al Código Penal Federal, de fecha 24 de marzo de 2009, elaborada en el seno de la Secretaría de la Función Pública y presentada ante la Cámara de Diputados, como Cámara de Origen, la cual, tras un acucioso estudio en Comisiones Unidas, la votó en el Pleno el día 30 de abril de ese mismo año con muy nutridas modificaciones al proyecto presidencial originalmente remitido¹². Empero, el destino de la reforma estaba sellado, pues era ese día, precisamente, el último del período ordinario de sesiones del H. Congreso de la Unión, por lo que ya no daría tiempo para enviársela a la

¹² Véase la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2748-IV, del jueves 30 de abril de 2009, visible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2009/abr/20090430-IV.html#Dicta20090430-IV.html#Dicta2009> (última visita enero de 2014).

Colegisladora, en su carácter de Cámara de Revisión, con la agravante de que políticamente se presentaba un problema inevitable: las elecciones intermedias del mes de julio de ese mismo año, que culminarían con el advenimiento de la LXI Legislatura. Pero a pesar de las vicisitudes, ese mismo día, se envió a la Cámara de Senadores el Dictamen de Reformas, la cual, tras la dispensa de su lectura y discusión en lo general y particular, pasó a la votación plenaria y la aprobó por una escasa mayoría (los que se encontraban todavía presentes el último día del Período Ordinario)¹³. Finalmente, el 28 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reformas tantas veces mencionado, con una *vacatio legis* de treinta días naturales para su entrada en vigor.

El Decreto de mérito, que técnicamente bien podría decirse que fue una auténtica nueva legislación tanto en el ámbito de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, como para las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, significó un derrotero muy singular para el Gobierno Federal: ¿Cómo hacer que el gasto público, auténticamente y sin dejos de demagogia, pudiera efectivamente significar un verdadero fomento para las micro, pequeñas y medianas empresas? ¿Cómo instrumentar, bajo premisas de simplificación y modernización administrativa, nuevos esquemas de contratación, que permitieren hacer más ágil y eficiente el ejercicio del gasto público? ¿Cómo lograr que el Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental fuere un verdadero instrumento para la toma de decisiones? ¿Cómo impulsar la utilización de los medios remotos de comunicación electrónica? ¿Cómo hacer que el régimen de solución de controversias coadyuvare a hacer más transparentes las contrataciones?

¹³ Véase Gaceta No. 377 de la Cámara de Senadores del 30 de abril de 2009, visible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=20404> (última visita enero de 2014).

¿Cómo tornar en realidad la agilización de los procesos de pago a proveedores y contratistas? ¿Cómo estimular a los servidores para que, lejos de convertirse en un escollo en los procedimientos de compra, pudieren coadyuvar a hacerlos más simples y rápidos, sin el temor de la persecución a ultranza de sus órganos de fiscalización, buscando atender más al resultado eficiente, que al cumplimiento formalista de normas y procedimientos cada vez más caros y obsoletos?

La legislación es un ente vivo, como viva es la realidad que pretende tutelar; por ese motivo, era fundamental contar con las disposiciones reglamentarias que les dieran aplicación práctica. Consecuentemente, a más de un año de la entrada en vigor de las modificaciones mencionadas, se expidieron los nuevos Reglamentos de la LAASSP y de la LOPSRM¹⁴, a fin de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de dichos ordenamientos, tal y como lo exige el numeral 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante lo anterior, simultáneamente el entonces Titular del Ejecutivo Federal, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, había establecido como estrategia para lograr el objetivo 10 del Eje Rector “Estado de Derecho y Seguridad”, la ampliación de los programas de simplificación administrativa y mejora regulatoria en toda la Administración Pública, procurando que los cambios tuvieran un impacto directo en el combate a la discrecionalidad, la arbitrariedad o la corrupción. Así, dentro del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012¹⁵, mejor conocido como “Programa de Tala Regulatoria”, en su estrategia 2.3 “Simplificar la

¹⁴ DOF del 28 de julio de 2010.

¹⁵ DOF del 10 de septiembre de 2008.

regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad”, se estableció como una línea de acción, mejorar el marco normativo de las instituciones a través del proceso de calidad regulatoria para lograr mayor agilidad, certidumbre y menores costos de operación para la institución y los particulares, lo cual culminó en la eliminación de cerca de 12,300 disposiciones administrativas duplicadas, contradictorias y obsoletas y, en sustitución de ellas, se emitieron nueve manuales administrativos únicos de aplicación general en la Administración Pública Federal, a saber, en materia de auditoría¹⁶, transparencia¹⁷, control interno¹⁸, recursos humanos¹⁹, tecnologías de la información y comunicación²⁰, recursos financieros²¹, recursos materiales²², obras públicas²³ y adquisiciones²⁴.

Así, para reforzar esta estrategia, el Presidente de la República emitió el “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a la Procuraduría General de la República a abstenerse de emitir regulación en las materias que se indican”²⁵ (también identificado como Acuerdo de Regulación Base Cero), a fin de evitar la generación de nuevas disposiciones administrativas, salvo en casos de excepción, como en situaciones de emergencia, para cumplir obligaciones legales, cuando la regla deba actualizarse de manera periódica, o cuando resulte necesaria para atender compromisos internacionales.

¹⁶ DOF del 12 de julio de 2010.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Ibídem.

¹⁹ Ibídem.

²⁰ DOF del 13 de julio de 2010.

²¹ DOF del 15 de julio de 2010.

²² DOF del 16 de julio de 2010.

²³ DOF del 9 de agosto de 2010.

²⁴ Idem.

²⁵ DOF del 10 de agosto de 2010.

Como complemento de la recién aprobada reforma a la LAASSP y a su nuevo Reglamento, la Secretaría de la Función Pública expidió el “Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas”²⁶, con el que se complementó la materia, al haberse incluido seis dispositivos diversos en uno sólo.²⁷

Con algunas reformas que siguieron en los años 2011 y 2012, la LAASSP y su Reglamento probaron su eficacia operativa, por lo que el reto para la nueva Administración 2012-2018 será darle continuidad a los programas sustantivos ejerciendo el gasto público con eficiencia y transparencia; aplicando disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria con armonía; ejercer los nuevos esquemas de contratación propuestos; impulsar la inversión productiva, mediante las asociaciones público-privadas; facilitar la coexistencia del nuevo régimen de contratación de adquisiciones, obras y servicios de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, merced a las reformas constitucionales en materia energética²⁸, con la LAASSP y su nuevo Reglamento; alcanzar las metas de crecimiento, desarrollo y empleo propuestas. Todo ello en un ambiente político interno complejo por nuevos procesos electorales y una realidad externa que exige mejores resultados al país, para alentar la inversión productiva y así poder elevar legítimamente los niveles de bienestar social que urgen al México de hoy.

²⁶ DOF del 9 de septiembre de 2010.

²⁷ Los seis lineamientos son: (i) para la expedición de políticas, bases y lineamientos; (ii) para la aplicación del criterio de evaluación de proposiciones a través del mecanismo de puntos y porcentajes en los procedimientos de contratación; (iii) para la reducción de los montos de garantías de cumplimiento que deban constituir los proveedores y contratistas; (iv) para la utilización de la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento en las licitaciones públicas electrónicas; (v) para promover la agilización de pago a proveedores; y, (vi) para la determinación de los precios de los servicios que tengan por objeto elaborar o concluir los estudios, planes y programas para la contratación de obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura.

²⁸ DOF del 20 de diciembre de 2013.

No puede pasarse por alto el hecho de que la materia de contratación pública se encuentra estrechamente vinculada con las recientemente expedidas reformas constitucionales en materia hacendaria, telecomunicaciones, transparencia, financiera y, desde luego, en el ámbito anticorrupción²⁹.

Por este motivo, el presente trabajo pretende darle al lector una visión sistemática de la contratación de bienes y servicios del Gobierno Federal, con un enfoque eminentemente didáctico, a efecto de que, en primera instancia, bajo un método deductivo, en el que se parta de los conceptos más generales, se pueda llegar al análisis de figuras específicas y, una vez hecho lo anterior, se invierta el proceso cognoscitivo, a fin de que a la luz de los institutos jurídicos regulados en la materia, se pueda arribar a los principios básicos; a esta metodología obedece el planteamiento temático expuesto en el cuerpo de este escrito. Asimismo, se ha procurado que el aparato crítico no interrumpa la lectura fluida del documento y que, en todo caso, se puedan consultar las notas biblio-hemerográficas para complementar su cabal entendimiento.

Asimismo, se presentan dos apéndices complementarios cuya intención es presentar esquemáticamente la regulación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios en las treinta y dos Entidades Federativas y ofrecer el punto de vista del Máximo Tribunal de la Nación, a través de la jurisprudencia que ha emitido en el ámbito de la contratación pública.

Finalmente, quien estas líneas escribe desea dejar manifiesta la inquietud de que la contratación pública en México presenta un reto mucho mayor al

²⁹ Esta última apenas aprobada por el Senado de la República el 13 de diciembre de 2013, quedando pendiente su discusión y aprobación en Cámara de Diputados y, posteriormente, sujeta a la mayoría absoluta de las Legislaturas Locales. Véase el dictamen aprobatorio en el Boletín 869 de la Cámara de Senadores, del 13 de diciembre de 2013, visible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/10349-boletin-869-senado-da-primera-lectura-a-reforma-en-materia-anticorrupcion.html> (última consulta enero de 2014).

expuesto modestamente en este trabajo, en virtud de la interdependencia que tendrá en breve cuando se expida la legislación secundaria en diversas áreas de la disciplina administrativa, tales como telecomunicaciones, transparencia, energética, combate contra la corrupción y, según lo vaya permitiendo el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el ámbito de la infraestructura del país, a través de las aún en ciernes asociaciones público privadas y la regulación de la obra pública. No cabe duda que el Derecho Comparado tendrá una influencia muy grande en estos menesteres, gracias a la posible adopción de las mejores prácticas internacionales.

En la actualidad, más que nunca, se deben romper paradigmas; se debe abrir el intelecto a nuevas realidades y se debe retar a la creatividad para hacer frente en forma más eficiente a las necesidades de la población; no hacerlo, es condenarse al retroceso y negarle espacio a la modernidad.

I. Marco conceptual: el contrato administrativo

I.1. Los fines del Estado.

El Estado, como toda organización humana, se estructura en torno a una serie de objetivos, de mayor a menor generalidad, a través de los cuales se expresa su naturaleza teleológica, orientada a fines.

Sobre el particular, Andrés Serra Rojas escribió “La actividad del Estado, es decir, lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza”.³⁰

Los seres humanos, como lo afirmaba Aristóteles, somos seres sociales. En todas las épocas han existido organizaciones que se han diferenciado mutuamente sobre sus ámbitos territoriales, hasta formar los Estados modernos, que expresan su estructura fundamental mediante las Constituciones Políticas.

En estas normas fundamentales existen distintos tipos de arreglos básicos. Uno de ellos establece derechos encaminados a cumplir determinados objetivos programáticos, para realizar determinados valores que interesan a toda la Sociedad, tales como la justicia, la distribución de la riqueza, el desarrollo de la cultura, la solidaridad, el desarrollo de infraestructura

³⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10• ed., México, Porrúa, 1981, t. 1, p. 23.

económica y social, el desarrollo equilibrado del país, el desarrollo de la cultura, entre otros.

Esta diversidad de objetivos y valores definen la dirección y el enfoque de concentración de recursos y esfuerzos de los poderes públicos dentro de una sola gran unidad de poder, que actúa como una fuerza capaz de generar un orden y de activar los recursos y organización que derivan de dicho orden, con el propósito de coadyuvar a que la sociedad haga realidad los valores y alcance sus metas programáticas, que fungen simultáneamente como parámetros de la justificación del Poder Político, subdividido mediante las funciones legislativa, jurisdiccional, administrativa, así como algunas que son especializadas, encargadas a entes autónomos, porque así lo requiere el ejercicio adecuado de su función primordial.

De modo específico, la función administrativa consiste en concretar los fines del Poder; en hacer realidad lo decidido a nivel legislativo, a nivel jurisdiccional o a nivel de las otras funciones del poder.

Pueden enumerarse de modo enunciativo cinco maneras básicas de manifestarse³¹:

- Emisión de normas jurídicas con naturaleza de reglamento material, a través de la forma jurídica “Reglamento”, siguiéndose para el efecto el procedimiento reglamentario.

³¹ Salazar Chávez, Ricardo, *Introducción a la Contratación Pública*, en Aula Virtual OSCE, <http://www.aulavirtualosce.com/2010/09/blog-post.html>, 24 de febrero de 2013, pp. 1-2.

- Emisión de declaraciones de efectos jurídicos individuales, a través de la forma jurídica “Acto Administrativo”, siguiendo para ello el denominado procedimiento administrativo.
- Organización interna de las entidades de la Administración activa, a través de la forma jurídica “Acto de Administración Interna”, que tiene diversas manifestaciones, según sea el sistema administrativo de que se trate y que, asimismo, implica seguir diversos procedimientos de administración interna.
- Contratación administrativa, a través de la forma jurídica “Contrato de la Administración Pública”, para lo cual deberá seguirse el correspondiente procedimiento de contratación administrativa, según sea el objeto contractual.
- Ejecución material, configurando la forma jurídica “Hecho Administrativo”, que es diversificado y se configura siguiendo técnicas de ejecución, según pautas expresadas en normas o asignadas en su determinación a la discrecionalidad fundamentada de quien tiene a su cargo la realización de tales acciones materiales.

En esta diversidad de manifestaciones, los fines del Estado son inmediatos cuando se refieren a las acciones necesarias para preservar su supervivencia como organización suprema en su ámbito espacial, es decir, la satisfacción de necesidades para el ejercicio de sus funciones y para la prestación de servicios fundamentales mediante los que expresa su soberanía y asegura el mantenimiento del orden público y la aplicación de la ley, esto es, la existencia misma de los poderes públicos a lo largo del tiempo.

Otros fines son mediatos y dependen de la orientación programática del Estado, de sus finalidades en tanto que ente soberano, mediante el cual la

sociedad que lo conforma busca establecer un conjunto de actividades reguladas o permitidas para que los particulares y grupos sociales alcancen sus propios objetivos, que pueden expresarse mediante conceptos de equidad, desarrollo económico y social, prevención de prácticas monopólicas, incremento del bienestar social, etc.

El Estado, en el cumplimiento de sus fines, utiliza distintos instrumentos que han ido creándose y adaptándose a las exigencias de cada época³², como por ejemplo:

- Regulación y emisión de reglamentos.
- Participación directa en actividades económicas o sociales, con creación de empresas públicas o asignación de subsidios directos.
- Ejecución presupuestal por medios propios, mediante el mecanismo de administración directa.
- Colaboración de terceros, con modalidades de colaboración como convenios celebrados entre entidades públicas y personas jurídicas privadas o entre entidades públicas; así como los Contratos de la Administración Pública de diverso objeto contractual celebrados entre entidades públicas y personas jurídicas privadas o entre entidades públicas.

I.2. La colaboración de los particulares.

La constitución del Estado crea órganos, sus esferas de competencia y atribuciones fundamentales, así como su integración (elección o proceso de

³² *Ibidem*, pp. 2-3.

definición de la titularidad del órgano). En este sentido, establece poderes públicos constituidos, que ejercerán sus funciones de acuerdo al arreglo constitucional, elaborando en un segundo orden normas de aplicación que son las leyes.

Los fines establecidos en las normas fundamental y legislativas, se orientan a determinar el ejercicio de las atribuciones conferidas a los órganos de los poderes públicos, que requieren a su vez, para el logro de sus fines utilizar recursos humanos, materiales y financieros, es decir, personas físicas, bienes y servicios.

Esto significa que toda administración pública requiere de la colaboración voluntaria o forzosa de los particulares. Si es voluntaria, en general los actos que la enmarcan se desarrollan en el ámbito de la bilateralidad. Si es forzosa, ello emana de la investidura de las autoridades, que pueden realizar actos unilaterales con este fin, con efectos vinculantes para los particulares.

Como ejemplos de bilateralidad se pueden mencionar las acciones del Estado orientadas a adquirir bienes o contratar servicios, como comprar, arrendar, contratar suministros, obras públicas, publicidad, propaganda, asistencia y servicios técnicos; concesiones de servicios públicos o la ocupación o el uso de bienes del dominio público. Se presentan ejemplos de unilateralidad y de colaboración forzosa de los particulares, mediante la nacionalización, la expropiación, la requisa.

Los actos del Estado mencionados en primer término, con estructura bilateral, se enmarcan dentro del derecho privado y los que se expresan unilateralmente, tienen lugar bajo el régimen del derecho administrativo. Sin embargo, actos

surgidos bajo naturaleza privada han sido integrados a normas de naturaleza administrativa con posterioridad, lo cual ha ocurrido de modo afín a la evolución del contrato administrativo.

Dentro de esta noción amplia de “colaborar”, de actuar conjuntamente o considerar la interacción entre autoridades (agentes del Estado) y particulares, pueden encontrarse las coordenadas de los actos y contratos que celebra la administración pública, que se vale de distintos medios para el cumplimiento de sus fines, como ya se mencionó.

La categoría contractual en el ámbito jurídico tiene su referente en las distintas formas de llevar a cabo un acuerdo de dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica, con derechos y obligaciones que constituyen su contenido.

Esta noción adquiere especificidades de conformidad con el ámbito del orden jurídico dentro de la cual se manifiesta.

En el Derecho Privado, la relación contractual vincula generalmente a dos o más personas, en ejercicio de su libertad e interés, sin que ninguno de ellos se considere en principio en situación de hacer prevalecer su posición respecto de su contratante. El derecho privilegia normalmente una regulación de respeto a la libertad de las partes.

En el ámbito del Derecho Social, la relación contractual vincula a personas colocadas, por factores de hecho, en posiciones asimétricas o de desigualdad. En este caso, el derecho impone determinadas condiciones o prestaciones

obligatorias, con finalidad protectora y de búsqueda de equidad, al establecer un régimen de equilibrio mínimo entre las partes.

En el Derecho Público, la relación contractual vincula a personas en dos casos principalmente. En el primero, una de ellas ejerce poder, en su función administrativa, y la otra su libertad. En el segundo caso, ambas partes ejercen poder, en el sentido de que sus actos constituyen la ejecución de atribuciones de órganos adscritos a alguno de los poderes públicos.

En función de esta realidad, se construye el régimen contractual público, que incluye dichas posibilidades de vinculación, estableciendo los principios y normas que garanticen las facultades, deberes, derechos y obligaciones involucrados en tales relaciones, que podrían esquematizarse del siguiente modo³³:

-
- **El Contrato de Derecho Privado relaciona Libertad con Libertad en plano de igualdad (dos intereses privados).**
 - **El Contrato de Derecho Social vincula Libertad con Libertad, con intervención del Poder para proteger a la parte más débil. (dos intereses privados e intervención del Poder)**
 - **El Contrato de la Administración Pública vincula: a) Poder con Libertad, o b) Poder con Poder. (interés colectivo con interés privado o dos intereses colectivos).**

Ante este desarrollo, es importante examinar el surgimiento del contrato administrativo, dado que su evolución ha acompañado la elaboración de teorías para explicarlo, dentro del ámbito del derecho administrativo.

³³ Ibídem, p.3.

I.3. *El surgimiento del contrato administrativo.*

En numerosas ocasiones, reputados juristas negaron la existencia del contrato administrativo como fenómeno específico o categoría distinta al contrato de derecho privado.

Aún existe la cuestión de saber si esta forma contractual es³⁴:

- Un acto administrativo unilateral.
- El resultado de yuxtaponer dos actos unilaterales.
- Un contrato distinto al de derecho privado.
- Solamente una variedad del contrato de derecho privado.

Conviene analizar estas corrientes explicativas que niegan o afirman esta forma contractual específica.

I.4. *Corrientes que niegan el contrato administrativo.*

En este grupo se encuentran tres tendencias principales³⁵:

- Negación de la naturaleza contractual, afirmando que se trata de actos unilaterales, considerando la desigualdad de las partes y la carencia de autonomía de su voluntad. En este sentido, se afirma que la “voluntad” de la administración está regida por reglas de competencia y actuación,

³⁴ A este respecto ver Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo, Contratos*, Porrúa, México, 2000, p. 58.

³⁵ Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., pp. 59-63.

mientras que la del particular se reduce a aceptar condiciones impuestas unilateralmente por el poder público. Se agrega el hecho de que su objeto está fuera del comercio³⁶.

- Rechazo de la existencia de diversas categorías de contratos, sean de derecho privado o de derecho público o administrativo. Se considera que no existen diferencias entre derecho público y derecho privado³⁷.
- Subsunción y asimilación a los contratos de derecho privado, dado que sus principios y elementos de existencia y validez serían suficientes para regular en su totalidad lo relativo a todos los contratos que celebra la administración pública³⁸.

Frente a estas corrientes doctrinales de negación del fenómeno contractual administrativo, se encuentran las que afirman la existencia y especificidad de esta categoría de contratos.

1.5. Corrientes que afirman el contrato administrativo.

Dentro de ellas, podemos mencionar los siguientes autores, presentando de manera esquemática sus ideas, para facilitar su comprensión³⁹:

Teoría de la doble personalidad del Estado, a partir de los arrêts Rotschild y Blanco (Consejo de Estado 1855 y Tribunal de Conflictos 1873, en Francia).

Rotschild.- El Estado, divide su actuación en dos órdenes diferentes: los actos de gestión realizados como propietario y los actos de autoridad efectuados como poder

³⁶ *Ibíd*em, pp. 59-61. El autor menciona entre los epígonos de estas teorías a Otto Mayer, Fritz Fleiner, Francesco d'Alessio, Oreste Raneletti, Federico Cameo y Gastón Jèze.

³⁷ *Ibíd*em, p. 62, citando a Hans Kelsen como principal defensor de esta tesis.

³⁸ *Ibíd*em, pp. 62-63, mencionando entre los representantes de esta posición doctrinal a Cino Vitta y al español Fernando Albi Cholvi.

³⁹ Con base en Fernández Ruiz, *op. cit.*, p. 64-70.

público.

Blanco.- Son actos de autoridad, los realizados por el Estado cuando actúa como poder público. Así ocurre en tratándose de servicios públicos, en cuyos casos requiere de un derecho especial distinto del derecho civil, discernido ante un tribunal diferente del judicial. La fórmula utilizada, a partir de la noción de responsabilidad del Estado derivada de la realización de un servicio público, fue que la cuestión de “las responsabilidades que pueden incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por los actos de personas que emplea en el servicio público no puede estar regulada por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular...esta responsabilidad no es ni general ni absoluta, y tiene sus propias reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y las necesidades de conciliar los intereses del Estado con los intereses privados”.

Diferenciación entre actos de autoridad y actos de gestión, a partir de las ideas de Eduardo Julián Laferrère ("Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux", primera edición de 1886).

Teorías basadas en la materia del contrato, cuando su objeto se refiere a un servicio público.

Georges Teissier, La responsabilité de la puissance publique, 1906, propone al servicio público como el fundamento de la teoría integral de la responsabilidad del poder público, de la competencia y aún del derecho administrativo.

Arrêts Terrier y Thérond, Consejo de Estado francés.- Todo lo que concierne a la organización y funcionamiento de los servicios públicos propiamente dichos, generales o locales -sea que la administración actúe por la vía del contrato, sea que ella proceda por la vía de la autoridad- constituye una operación administrativa, que es, por su naturaleza, del dominio de la jurisdicción administrativa, en los litigios de toda clase a los cuales puede dar lugar. Todas las acciones entre las personas públicas y los terceros o de las personas públicas entre ellas mismas, fundadas en la ejecución, la inejecución o la mala ejecución de un servicio público, son de la esfera administrativa, y competen, a falta de un texto especial, al Consejo de Estado, juez de lo contencioso de la

administración pública, general o local.

José María del Castillo Velasco, Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano, cap. VI.- Se distinguen dos elementos en todo contrato administrativo. El primero se refiere a las estipulaciones entre la administración y el contratista. El segundo se refiere a los principios y doctrinas que rigen la materia y se aplican a todas las obligaciones de la misma naturaleza, según las leyes comunes. Los principios generales del derecho suplen la falta de reglas positivas, y constituyen el fundamento de la jurisprudencia administrativa en orden a los contratos de obras y servicios públicos, con mayor libertad de rescisión.

I.5.1. Análisis de los argumentos que sostienen la necesidad epistemológica de la especificidad de los contratos administrativos.

Además de los autores y tesis mencionados, pueden examinarse los argumentos que han sido presentados por quienes sostienen que la especificidad o particularidad de esta categoría de instrumentos del derecho administrativo deriva de una necesidad epistemológica, además de la inherente a la gestión de la satisfacción de demandas sociales por la administración pública.

Puede esquematizarse este análisis del modo siguiente:

Cuestión planteada	Argumentación
<p>Sobre la necesidad de una regulación especial de los contratos de las Administraciones públicas cuando ya existen normas civiles y mercantiles que regulan los contratos.</p>	<p>Todo se ciñe a determinar por qué tiene que haber una regulación especial de los contratos de la Administración cuando ésta no actúa con su imperium, sino que, “bajando de su pedestal”, contrata teóricamente en pie de igualdad, con quien libremente quiere pactar con ella. En esas condiciones algunos han puesto en duda que sea necesaria una regulación especial para los contratos de la Administración, pues bastaría con las normas generales que se aplican a todos los ciudadanos que admiten la inclusión de cláusulas y pactos en cada contrato que podrían modular las peculiaridades que considere necesarias la Administración.</p> <p>En realidad esa posición crítica no va a prosperar por dos razones: la primera porque aunque el contrato se pudiera regir por el Derecho Privado, la cuestión de quién es el órgano que contrata, qué poderes tiene, cómo se controla el ejercicio de la potestad contractual para comprobar el ajuste a las previsiones presupuestarias, o cómo se garantiza la calidad de lo contratado o su necesidad, exigen regulaciones que escapan a las normas civiles y mercantiles. Éstas dejan esos aspectos al propio sujeto persona física o a las reglas de formación de la voluntad de los órganos de las sociedades.</p> <p>Pero en el ámbito de la Administración ello no basta. Es preciso determinar unas reglas vinculantes de procedimiento que aseguren que la decisión de contratar no es una “ocurrencia” del órgano con capacidad para tomarla. En ese sentido el “expediente de contratación” que precede a cada contrato pretende comprobar la</p>

existencia de una necesidad a la que trata de atender el contrato, a través de un procedimiento que asegura la existencia de la misma y que asegura también la existencia de fondos o que el contrato que se pretende celebrar es el mejor medio de conseguir el fin pretendido; e incluso que el clausulado del contrato asegura la buena ejecución del contrato, etc.

Además hay que determinar quién es el órgano capacitado para contratar (según el régimen de que se trate, ¿es el Ministro, el Secretario de Estado, un Director General, etc.?). Hay que limitar la potestad de contratar a la existencia de partida presupuestaria que lo permita o hay que establecer si en contratos de cuantía muy elevada el contrato lo tiene que hacer directamente o aprobar al menos el Gobierno mismo. Finalmente, aunque sin pretender agotar la materia, hay que establecer cuál es el mejor sistema de selección del contratista para evitar abusos y corrupciones a través de la contratación.

Todos estos objetivos y finalidades justifican ya una regulación específica de la actividad contractual de las Administraciones Públicas, que comprende, de modo natural, el momento mismo de la adjudicación del contrato.

La contratación pública está prevista en una regulación que no puede dejarse en manos del titular de la potestad para que en cada caso determine cómo proteger los intereses públicos que están detrás de todas esas preocupaciones, fines alineados además con Planes

	<p>Nacionales o regionales de desarrollo o de actuación pública, sino que tiene que imponerse con carácter general para todos y con la consecuencia de la invalidez de los contratos que se adjudiquen y ejecuten sin ajustarse a tales reglas vinculantes.</p> <p>Sin embargo, adjudicado ya el contrato, podría pensarse que no es necesario establecer ninguna normativa específica para los contratos de la Administración. La ejecución del contrato, su desenvolvimiento –normal o anormal– una vez preparado y adjudicado podría pensarse que debía regirse por las normas generales del Derecho civil y mercantil en cuanto a la resolución por incumplimiento, las consecuencias de incumplimientos parciales, los riesgos de, por ejemplo, la obra durante el periodo de construcción, etc.</p> <p>Pues bien, en relación con estos aspectos también surgen razones que sostienen la conveniencia de una regulación propia para algunos contratos de la Administración considerados como contratos administrativos.</p>
<p>Sobre la justificación de crear la figura del “contrato administrativo” como algo diferente del contrato como categoría general del Derecho regulada ya en los Códigos civil y mercantil.</p>	<p>La conveniencia o necesidad de la figura del contrato administrativo como una de las especies de contratos que puede celebrar la Administración (contratos privados y contratos administrativos) ha sido así puesta en duda sobre la base de su necesidad: ¿Para qué un contrato administrativo si con las normas de fondo de Derecho privado o con las cláusulas que se quieran introducir en el propio contrato bastaría, con independencia de las reglas internas de preparación del contrato?</p>

Debe observarse que la idea de un contrato administrativo pretende identificar en determinados contratos una naturaleza distinta a la de los demás contratos de la Administración; naturaleza distinta que se identifica en las reglas de fondo del contrato y en la jurisdicción competente.

Pero el debate sobre la pertinencia de la figura del contrato administrativo es ya un debate inútil, puesto que la aceptación del contrato administrativo por el legislador en múltiples países—con una naturaleza distinta de los demás contratos que puede hacer la Administración—, le ha dado carta de naturaleza en Estados de todas las latitudes, que también distinguen entre los contratos administrativos y los demás contratos.

En sus diversos avatares nacionales, lo que caracteriza a los contratos administrativos frente a los demás son algunas características íntimamente unidas entre sí:

--- De una parte la vinculación del contrato administrativo con una obra o servicio público o, en general, con la atención de una necesidad de carácter público.

--- De otra parte, y como consecuencia de esa vinculación, la posición de la Administración queda reforzada con la existencia de determinados privilegios o prerrogativas (potestad de modificar el contrato —ius variandi—, potestad de interpretación de los contratos, potestad sancionadora, potestad de dirección en la ejecución del contrato, potestad de resolverlos y determinar los efectos de tal resolución).

El debate que subyace en la especificidad o simple modalidad del contrato administrativo, se ha planteado en un nivel doctrinal para saber hasta qué punto esas prerrogativas eran manifestación de una naturaleza distinta del contrato o eran el resultado de cláusulas introducidas en él, que podían lícitamente pactarse asimismo en un contrato privado.

Lo peculiar del contrato administrativo es que tales prerrogativas (la interpretación del contrato, por ejemplo) podrían ejercitarse sin que fuera necesario siempre que se hubieran recogido en el contrato como cláusulas del mismo. En este sentido de la interpretación del contrato, se alude a un privilegio pues no se ve cómo podría pactarse en un contrato privado una cláusula que no tropezara con la prohibición similar en varios códigos civiles de distintos países, de dejar al arbitrio de una de las partes la validez y el cumplimiento del contrato.

La última consecuencia del carácter administrativo de un contrato es la jurisdiccional, pues serán los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa los que conozcan de las controversias que se susciten en relación con la preparación, adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos a diferencia de lo que ocurre con los demás contratos salvo, respecto de estos, en lo relativo a los llamados actos separables.

I.6. Teorías sobre el contrato administrativo.

Como se acaba de ver brevemente, en el debate doctrinal en relación al contrato administrativo, son dos las cuestiones que han ocupado la discusión de los estudiosos y tratadistas del derecho administrativo, desde su origen hasta nuestros días:

1. ¿Existen como algo específico y diferente a los demás, los contratos administrativos?
2. En caso afirmativo, ¿cuál es su diferencia específica o distintiva de los demás contratos generales?

Las diversas teorías sobre ambas cuestiones pueden esquematizarse en el siguiente cuadro⁴⁰:

Teoría	Argumento	Crítica
Subjetiva ⁴¹ .	La naturaleza administrativa del contrato deriva de la pertenencia de al menos uno de los contratantes a la administración pública, actuando como tal, motivo por lo que se relaciona con los particulares.	No todo contrato celebrado por la administración pública, aún obrando como tal, es administrativo, como en el caso de los contratos de compraventa entre el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los clientes de sus tiendas y farmacias. Esta teoría es una reminiscencia de la tesis obsoleta

⁴⁰ Elaboración de síntesis, con base en Fernández Ruiz, op. cit., pp. 70-81.

⁴¹ Brandao Cavalcanti, Themíxtocles, "Tratado de direito administrativo", Río de Janeiro, Freitas Bastos, 1948, t. III, p. 304; Escola, Héctor Jorge, "Tratado integral de los contratos administrativos", Buenos Aires, Depalma, 1977, vol. I, p.100; citados por Fernández Ruiz, op.cit. p. 71.

		de la doble personalidad del Estado, que diferencia entre “actos de autoridad” (de derecho público) y “actos de gestión” (actuando como particular), por parte de la administración pública.
Jurisdiccional ⁴² .	Un contrato es administrativo cuando la competencia para conocer de asuntos y controversias relativas a él, pertenece a los tribunales de lo contencioso administrativo.	<p>Esta competencia puede derivar de la ley, de resolución jurisdiccional o de pacto entre las partes y ninguno de estos criterios es, por sí mismo, atributivo de competencia.</p> <p>Esta teoría convierte lo adjetivo en sustantivo y lo accidental en esencial en estos contratos.</p> <p>Si la naturaleza del contrato derivara de la competencia, no sería concebible su existencia en donde no hubiera tribunales de lo contencioso administrativo, lo cual es inexacto.</p> <p>La competencia jurisdiccional puede ser una consecuencia del contrato, más no su factor definitorio.</p>
Formal ⁴³ .	La naturaleza administrativa del	Las formalidades no son

⁴² Oliván y Barruel, Alejandro, “De la administración pública con relación a España”, Madrid, Civitas, 1843, cit. Por Fernández Ruiz, op. cit., p. 72.

⁴³ Fernández Ruiz, op. cit., pp. 72-74.

	contrato deriva de la observancia de ciertas formalidades específicas y determinadas.	exclusivas de este tipo de contratos y están presentes en contratos de derecho privado de la administración pública. En ocasiones los contratos administrativos quedan exentos del cumplimiento de dichas formalidades, sin perder su carácter como tales.
Naturaleza del contrato ⁴⁴ .	Un contrato es administrativo sólo si tal es su naturaleza y su esencia, lo que implica que sólo puede celebrarse si al menos una de sus partes es persona pública.	No se precisa dicha naturaleza. Es otra manera de expresar la teoría de la cláusula exorbitante.
Voluntarista ⁴⁵ .	La naturaleza administrativa del contrato deriva de la voluntad de las partes, por convenirlo así o por someterse voluntariamente a un régimen jurídico especial de derecho público.	La sola voluntad de las partes no es suficiente para conferir naturaleza administrativa a contratos privados, sin cláusula exorbitante, sin atribución específica de competencia a la jurisdicción administrativa, sin relación alguna con la prestación de un servicio público, ni tener un fin de utilidad o interés públicos, ni contar con previsión específica de la ley en ese sentido.

⁴⁴ Ibidem, pp. 74-75, mencionando las conclusiones de León Blum al caso Sociétés des granits de Mille de 1912.

⁴⁵ Ibidem, pp. 75-76, mencionando el arrêt del Consejo de Estado, 1918, en el caso Sociétés des voiliers français.

		Tal criterio es arbitrario y caprichoso.
Cláusula exorbitante ⁴⁶ .	<p>Un contrato es administrativo si contiene cláusulas que no tendrían cabida dentro del derecho común y expresan la existencia de un régimen especial de derecho público.</p> <p>Esto implica, por ejemplo, la atribución de derechos a la administración pública contratante, no conferibles a ningún particular en contratos privados o bien otorgar al particular contratante poderes o facultades respecto de terceros que no pueden otorgarse conforme al derecho privado.</p> <p>Las cláusulas pueden ser explícitas dentro del clausulado del contrato o ser implícitas, porque derivan de disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico a que se sujeta el contrato, por lo que se tienen por incluidas en éste.</p>	<p>La “cláusula exorbitante” no es la causa sino la consecuencia de la naturaleza administrativa del contrato.</p> <p>Sería insuficiente que las partes de un contrato privado incluyeran una cláusula exorbitante para conferirle naturaleza administrativa, pues sería considerada como inexistente, por no ser admisible en derecho privado.</p> <p>La cláusula exorbitante es admisible por la naturaleza administrativa del contrato y no basta su inclusión para definir la índole del instrumento, ya que lo contrario sería volver a la teoría voluntarista.</p>
Teleológica ⁴⁷ .	El carácter administrativo de un contrato deriva de sus fines,	El concepto utilizado como elemento distintivo, referido al

⁴⁶ Ibidem, pp. 76-77, mencionando a Escola, Héctor Jorge, op. cit., vol. I, p. 103.

⁴⁷ Ibidem, pp. 77-79, mencionando a Escola, Héctor Jorge, “El interés público como fundamento del derecho administrativo”, Buenos Aires, Depalma, 1989, pp. 160-161.

	<p>distintos a los del derecho privado, como por ejemplo:</p> <p>Finalidad referida a la prestación de un servicio público.</p> <p>Fines encaminados a la utilidad pública.</p> <p>Finalidad específica de interés público.</p>	<p>servicio, utilidad o interés públicos, es impreciso en su definición.</p> <p>Los contratos celebrados entre particulares sujetos al derecho privado pueden tener finalidades similares.</p> <p>Esta teoría con frecuencia requiere ser complementada con la teoría subjetiva, al afirmar que por la finalidad a realizar, una de las partes es siempre la administración pública, en cumplimiento de sus funciones como tal.</p>
Legalista ⁴⁸ .	La naturaleza administrativa de un contrato deriva de la determinación de la ley, como contratos de derecho público.	El legislador podría determinar como administrativos contratos de derecho privado de la administración pública o actos no contractuales, sin que en rigor tengan esa naturaleza.
De la desigualdad de las partes ⁴⁹ .	Considera que el derecho privado regula las relaciones de sujetos que actúan en un mismo plano y el derecho público regula las relaciones de sujetos situados en planos desiguales, por la superioridad de una de las	En contratos de derecho privado también se presentan casos de desigualdad de las partes, como en los contratos de adhesión. <p>En los contratos administrativos también se presentan casos de</p>

⁴⁸ Ibidem, p. 79.

⁴⁹ Ibidem, pp. 79-80.

	<p>partes.</p> <p>La naturaleza administrativa del contrato deriva de la posición desigual de las partes, siendo predominante la posición de la administración pública.</p>	<p>igualdad de las partes, como en contratos entre dos organismos descentralizados, actuando en posiciones de coordinación.</p>
<p>Mixta⁵⁰.</p>	<p>Es inadecuado considerar un solo criterio del que derive la naturaleza administrativa de un contrato, por lo que se requiere de un criterio mixto o incluyente de varios criterios a la vez.</p> <p>La naturaleza administrativa de un contrato deriva de la conjunción de los siguientes elementos mínimos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Una de las partes es persona de derecho público en ejercicio de funciones administrativas. b) Observancia de formalidades especiales. c) Inclusión de cláusulas exorbitantes de derecho privado, pero en respeto del derecho público. d) Su finalidad es la satisfacción de necesidades generales, el interés público, la utilidad pública o la prestación de un servicio público. e) Las controversias suscitadas por dicho contrato son de la competencia de la jurisdicción que conoce asuntos de derecho administrativo. 	

I.7. Principios rectores del contrato administrativo.

⁵⁰ Ibidem, pp. 80-81.

La doctrina⁵¹ suele incluir entre los principios que rigen al contrato administrativo, los siguientes:

Principio	Significado
Legalidad	<p>Todo órgano del Estado sólo puede hacer lo que la ley le permite expresamente, incluyendo los términos y formalidades para su actuación, que debe por ello fundarse y motivarse. Esto incluye a los actos encaminados a la celebración del contrato administrativo.</p>
Continuidad	<p>La administración pública contratante está facultada para exigir a su contraparte la no interrupción de la ejecución del contrato, es decir, su continuidad y por ello también está facultada para recurrir a la ejecución por cuenta del co-contratante que incurra en interrupciones. Esto constituye una clara diferencia con los contratos de derecho privado, no sujetos a cumplimiento incondicionado, que operan bajo el principio de <i>non adimpleti contractus</i>.</p> <p>La continuidad se considera el medio necesario para que el órgano del Estado que es parte en un contrato administrativo, alcance los fines de interés público cuya realización deriva del cumplimiento del contrato.</p>
Mutabilidad	<p>El contrato administrativo puede ser modificado unilateralmente por la administración pública contratante, en aras del interés público, cuando se modifican los supuestos de hecho que motivaron su celebración, sin que la contraparte del órgano contratante pueda invocar la inmutabilidad de las obligaciones convenidas.</p>

⁵¹ Con base en Fernández Ruiz, op. cit., pp. 87-91.

	<p>Esta potestad exclusiva que encuentra su campo en el contrato administrativo, el <i>ius variandi</i>, también se relaciona con la gestión del interés general a cargo de la administración pública, que puede adaptar el contrato a lo que resulte más conveniente para alcanzar los fines de interés público a su cargo. Esta atribución del ente público contratante no es renunciabile, ya que lo inmutable en el contrato es la responsabilidad del órgano de alcanzar los fines de interés general que son su responsabilidad.</p>
Equilibrio financiero	<p>La contraparte del órgano público contratante, es compensada en la ejecución del contrato por el mantenimiento del equilibrio financiero pactado al momento de su celebración, en caso de modificaciones que conduzcan a la inequidad de la relación.</p> <p>Las modificaciones pueden ser resultado de actos del ente público o por causas que no le son imputables.</p> <p>El primer tipo de modificaciones, se conoce como el “hecho del príncipe” y alude a las alteraciones a las condiciones del contrato derivadas de decisiones o actos del órgano contratante, en ejercicio lícito de sus atribuciones, pero imprevisibles para su co-contratante. La autoridad no puede someter el ejercicio de su competencia a la inmutabilidad de un contrato, pero su co-contratante puede esperar lícitamente que se restablezca el equilibrio financiero del contrato, alterado por dicho ejercicio de las atribuciones a cargo de la autoridad.</p> <p>El segundo tipo de modificaciones, derivada de hechos no imputables a la autoridad, se conoce como teoría de la imprevisión o del riesgo imprevisible o de la lesión sobreveniente.</p>

	<p>Cuando durante la vigencia del contrato sobrevienen hechos extraordinarios e imprevisibles que alteran de modo fundamental el equilibrio de las obligaciones de las partes, subvirtiendo la economía del contrato, el co-contratante de la administración pública tiene derecho a exigirle cubrir el aumento del costo producido, de conformidad a un principio de equidad o equilibrio inicialmente pactado (<i>rebus sic stantibus</i>), toda vez que la contraparte de la administración pública sigue obligada a no interrumpir el cumplimiento de sus obligaciones pactadas en el contrato.</p> <p>Esta última vertiente del principio del equilibrio financiero se aplica con frecuencia al régimen de concesión del servicio público y al contrato de obra pública, así como a contratos plurianuales o de cumplimiento a largo plazo. Las compensaciones para restablecer el equilibrio alterado pueden consistir en modificación tarifaria, ampliación de plazo de vigencia, prórroga de plazo de ejecución, indemnización, actualización o reajuste de precios o de monto de alquiler, con la idea de recuperar el equilibrio económico del contrato administrativo.</p>
--	---

I.8. Elementos y requisitos del contrato administrativo.

De modo análogo a lo ya comentado respecto de las teorías y principios rectores del contrato administrativo, se exponen sus elementos y requisitos en el siguiente cuadro⁵²:

⁵² Con base en Fernández Ruiz, op. cit., pp. 92-100.

Elemento o requisito	Significado
Elementos: Partes integrantes del contrato necesarias para su existencia	<p>Sujetos:</p> <p>En los contratos administrativos, una de las partes es la administración pública, en sentido amplio (órgano del Estado como ente público), en ejercicio de sus funciones administrativas, es decir, las dirigidas a la satisfacción del interés público, así como en ejercicio de su competencia. La contraparte puede ser un particular u otro ente público en los contratos interadministrativos.</p>
	<p>Consentimiento:</p> <p>Voluntad de las partes del contrato, coincidentes para su celebración, exteriorizada de conformidad con las formalidades requeridas. Debe estar libre de vicios como violencia, dolo, error y simulación.</p>
	<p>Objeto:</p> <p>Debe ser cierto, posible, lícito y determinable, para crear o transmitir derechos y obligaciones (dar o hacer). No se requiere que el objeto esté en el comercio, como en el caso de obras sobre bienes del dominio público.</p>
	<p>Causa:</p> <p>Principio impulsor de la voluntad de las partes, que respecto del órgano público es determinante, toda vez que su actuación debe estar fundada y motivada. Suele subsumirse en el objeto, lo mismo que la finalidad del contrato.</p>
Requisitos: Condiciones indispensables para la validez del	<p>Ejercicio de función administrativa:</p> <p>El ente público debe actuar para la satisfacción directa e inmediata del interés público.</p>
	<p>Competencia:</p>

contrato.	El órgano debe estar autorizado por el orden jurídico vigente para la celebración del contrato administrativo de que se trate.
	<p>Capacidad:</p> <p>El particular co-contratante debe contar con la capacidad de contratar, incluyendo la satisfacción de requisitos adicionales, como en el caso de la inscripción al padrón de proveedores y acreditar su idoneidad técnica, moral, económica y financiera ante la autoridad.</p>
	<p>Forma:</p> <p>El órgano público está sujeto a exteriorizar su actuación mediante formalidades, lo que incluye los actos previos, concomitantes y posteriores al contrato administrativo. Las formalidades deben ser observadas por su contraparte de acuerdo a las normas aplicables, que comprenden convocatorias, bases, etc., según el caso.</p> <p>Las formalidades derivan de ordenamientos que incluyen al “régimen jurídico especial” del contrato administrativo, que regulan los factores exorbitantes del derecho privado y modalidades específicas de contratación, como en el caso de licitaciones, invitaciones restringidas y adjudicaciones directas.</p>

I.9. Definición del contrato administrativo.

La definición del contrato administrativo ha experimentado los vaivenes naturales de las teorías que han tratado de explicarlo. Empero, es posible esquematizar algunas de las definiciones existentes en el siguiente cuadro⁵³:

⁵³ Con base en Fernández Ruiz, op. cit., pp. 100-107.

Fuente de la definición	Contenido
Ley	No existe en el derecho positivo mexicano una definición genérica del contrato administrativo.
Jurisprudencia	Para determinar la naturaleza de los contratos que el poder público celebra con los particulares, debe atenderse a la finalidad que se persiguió al celebrarlos. Cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones del Estado, se está en presencia de un contrato administrativo; en cambio, cuando el Estado contrata sin compromiso para el cumplimiento a sus atribuciones, el contrato que celebre será de naturaleza civil; y por ende, el derecho común regirá la situación jurídica particular creada por la voluntad de los contratantes (Segunda Sala, Amparo Administrativo en revisión 1689/50, Torres García Rafael. Semanario Judicial de la Federación, Quinta época, tomo CVIII, p. 17 ⁵⁴).
Doctrina	<p>Mariano Gómez González:</p> <p>Los contratos en que interviene la administración, legalmente representada, con el objeto de la ejecución de una obra o servicio público, ya sea en interés general del Estado, de la Provincia o del Municipio⁵⁵.</p> <p>León Duguit:</p> <p>Lo que da a un contrato el carácter administrativo y fundamenta la competencia de los tribunales administrativos, es la finalidad de servicio público en vista de la cual se celebra⁵⁶.</p> <p>Manuel María Díez:</p> <p>Una declaración de voluntad común de un órgano de la</p>

⁵⁴ Ibidem, p. 104.

⁵⁵ Ibidem, p. 104.

⁵⁶ Ibidem, p. 105.

	<p>administración pública que actúa por el procedimiento de gestión pública y de un particular, destinada a regular relaciones jurídicas patrimoniales⁵⁷.</p> <p>Alfonso Nava Negrete: Es el contrato que celebra la administración pública con los particulares con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público⁵⁸.</p> <p>Jorge Fernández Ruiz: Es el celebrado entre un particular o varios, y la administración pública, en ejercicio de la función administrativa, para satisfacer el interés público, con sujeción a un régimen exorbitante de derecho privado⁵⁹.</p>
--	---

I.10. *División y clasificación del contrato administrativo*

Aunque son numerosas las categorías de contratos contenidas en las clasificaciones de derecho privado y que algunas no son directamente aplicables a los contratos administrativos, conviene empero recordar las más habituales, que pueden ser esquematizadas en el siguiente cuadro⁶⁰:

Criterio	Contenido
Por el número de partes que asumen	Unilaterales: Cada una de las dos partes emite su respectiva declaración de

⁵⁷ Ibidem, p. 105.

⁵⁸ Ibidem, p. 105.

⁵⁹ Ibidem, p. 106.

⁶⁰ Con base en Fernández Ruiz, op. cit., pp. 44-52.

las obligaciones	<p>voluntad para conformar el acuerdo de voluntades. Las obligaciones resultantes son a cargo del que las asume, como deudor, como en la promesa de venta.</p> <p>Bilaterales o sinalagmáticos: Las partes se obligan recíprocamente, por virtud del contrato.</p>
Por su gratuidad u onerosidad	<p>Título gratuito: Cada parte actúa con intención de liberalidad, sin contraprestación alguna.</p> <p>Título oneroso: Ambas partes obtienen contraprestaciones recíprocas por las obligaciones asumidas, buscando la equivalencia pecuniaria entre lo que se da y lo que se recibe a cambio.</p>
Por el riesgo generado	<p>Conmutativos: Las prestaciones que derivan de las obligaciones asumidas son ciertas desde la celebración del contrato.</p> <p>Aleatorios: La prestación debida depende de un acontecimiento futuro e incierto, sin poder evaluar por ende la ganancia o pérdida resultante.</p>
Por su naturaleza independiente o relacionada	<p>Preparatorios: Su objeto es crear una situación jurídica determinada que permita la celebración de otro u otros contratos posteriores.</p> <p>Principales: Los que son independientes de otros, en su existencia y validez.</p> <p>Accesorios: Los que dependen lógica y jurídicamente de otro.</p>

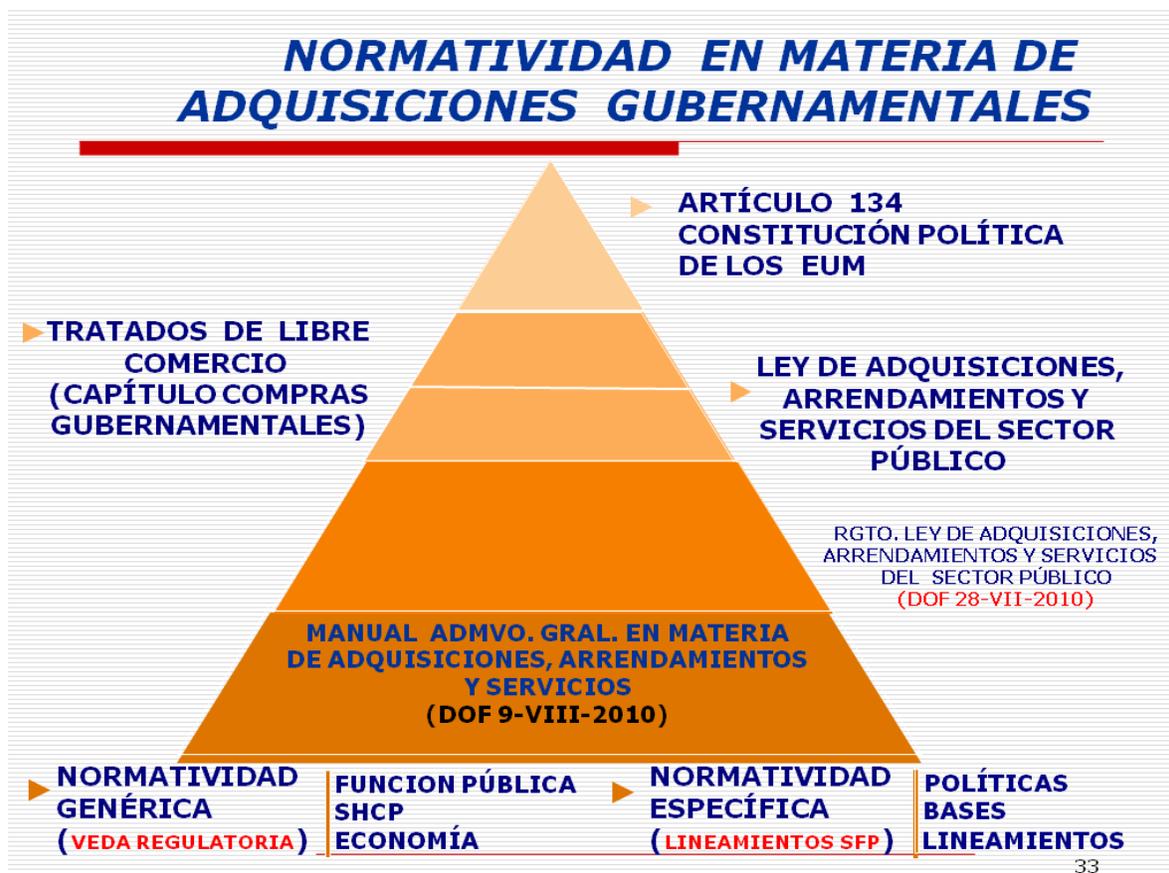
<p>Por el tiempo de realización de las prestaciones</p>	<p>De ejecución inmediata: Se consuman al momento de su celebración.</p> <p>De ejecución instantánea: Su efecto se produce en un solo acto, que puede ser posterior a su celebración.</p> <p>De tracto sucesivo: Su eficacia perdura en un lapso durable, sean de ejecución continua, periódica o escalonada.</p>
<p>Por el momento de perfeccionarse</p>	<p>Consensuales: Se perfeccionan por el consentimiento de las partes.</p> <p>Reales: Se perfeccionan por la entrega o tradición de la cosa.</p> <p>Formales: Se perfeccionan al cumplirse las formalidades determinadas por la ley.</p> <p>Solemnes: Su existencia depende de cumplir las formalidades solemnes que la ley establece.</p>
<p>Por su regulación</p>	<p>Nominados o típicos: Están previstos por normas especiales, como clasificación particular y con nombre distintivo, entre los contratos en general.</p> <p>Innominados o atípicos: No están regulados por normas específicas, sino que se rigen por las aplicables a los contratos en general.</p>
<p>Por la formación del consentimiento</p>	<p>Negociados: Los contratantes participan conjuntamente en la determinación de</p>

	<p>las cláusulas y condiciones, sobre un plano de igualdad.</p> <p>Por adhesión:</p> <p>Una de las partes impone las cláusulas y condiciones a la otra, que sólo puede aceptarlas o rechazarlas.</p>
<p>Según el origen de las obligaciones pactadas</p>	<p>Contratos base:</p> <p>Una de las partes puede, por virtud de lo estipulado en un contrato de origen, subcontratar con un tercero la ejecución de sus obligaciones.</p> <p>Subcontratos o contratos derivados:</p> <p>Una de las partes en el contrato base celebra con un tercero otro contrato, de acuerdo a lo permitido en el primero, para cumplir con sus obligaciones contenidas en éste. Aunque dicho cumplimiento pueda subcontratarse, el subcontratante será el único responsable de las obligaciones a su cargo, ante su contraparte del contrato base.</p>
<p>Contratos forzosos o impuestos, en virtud de régimen especial</p>	<p>Ortodoxo:</p> <p>Una parte está obligada a la celebración del contrato, pudiendo sólo seleccionar a su contraparte, como en el seguro de pasajero del servicio público de transporte, en que el prestador puede seleccionar a la compañía aseguradora.</p> <p>Heterodoxo:</p> <p>Una de las partes está obligada a la celebración y no puede seleccionar a su co-contratante, como el caso del prestador del servicio público respecto de los usuarios que satisfacen los requisitos generales como tales.</p>

II. Antecedentes de las reformas en materia de contrataciones públicas

II.1 Reformas al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el fundamento de todo el sistema de contratación pública en México, por lo cual es considerado como la piedra angular del marco normativo de la materia. Lo anterior puede esquematizarse del modo siguiente:



El artículo 134 constitucional, nació del Proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza en el Congreso Constituyente 1916-1917. Este precepto no encuentra propiamente un antecedente en las Constituciones del siglo XIX, aunque ciertamente pueden hallarse vestigios en algunas disposiciones novohispanas y casos aislados en legislaciones dispersas vigentes durante sus primeras décadas de vida independiente del país⁶¹.

Sin embargo, debe quedar claro que si bien hay algunos precedentes, éstos se refieren exclusivamente a temas de obra pública, pero no al ámbito de la adquisición de bienes y servicios.

De este modo, el que fuera numeral 131 y, finalmente 134, por decisión de la Comisión Redactora de la Constitución de 1917, rezó de la siguiente manera:

“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”.

⁶¹ En este sentido, véanse los antecedentes del numeral 134 Constitucional en Canals Arenas, Jorge Ricardo, *El Contrato de Obra Pública: dentro de la Teoría General de los Contratos Administrativos y de su Marco Legal de México*, México, Edit. Trillas, 1991, p. 67-72; Cifuentes Vargas, Manuel, *El Artículo 134 Constitucional y las Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios, Obras Públicas y Enajenación de Bienes del Estado*, México, Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, 1991, p. 16-28; Colmenares, Francisco, *Corrupción y Desafíos en las Compras Gubernamentales: El Caso de PEMEX*, México, Edit. Plaza y Valdés, 2010, p. 55-70; Connolly, Priscilla, *El Contratista de Don Porfirio. Obras Públicas, Deuda y Desarrollo Desigual, México*, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 47-106; *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Edit. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, Tomo VIII, p. 951-955; Farro Farah, Gerardo y Sergio Huacuja Betancourt, *La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal*, México, s/e, 1989, p. 29-51; Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo. Contratos*, México, Edit. Porrúa, 2000, p. 109-149; Huacuja Betancourt, Sergio, *Contratación Pública en México en Materia de Adquisiciones*, en Revista El Foro, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., Décima Cuarta Época, Tomo XIX, Número 2, 2006, p. 77-98; Huacuja Betancourt, Sergio, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en Estudios Jurídicos en Homenaje a Jesús Rodríguez Gómez*, México, Edit. Porrúa, 2007, p. 99-102; López-Elías, Pedro, *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, p. 30-39; Ramos Torres, Daniel, *La Licitación Pública en el Marco de la Doctrina de los Contratos Administrativos, su Legislación Vigente y la Jurisprudencia*, México, Escuela Nacional de Administración Pública, 2004, p. 89-99; Zavala Chavero, Roberto, *La Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con la Misma y su Reglamento, en La Obra Pública en el Estado Mexicano*, México, Universidad Panamericana y Edit. Porrúa, 2007, p. 5-19.

Durante prácticamente sesenta y cinco años, este numeral no sufrió cambio alguno, hasta que durante el bienio 1981-1982, durante su campaña de proselitismo electoral, el entonces candidato a la Presidencia de la República por parte del Partido Revolucionario Institucional, bajo la divisa de la renovación moral de la sociedad, propuso un cambio drástico en lo que más tarde la doctrina conocería como el Capítulo Económico de la Constitución Política, al promover una reforma trascendente a los artículos 25, 26, 27, 28, 108 al 114 y 134, a fin de dejar en claro varios aspectos, a saber; (a) fijar la rectoría del desarrollo nacional del Estado, en cuya actividad podrían participar con responsabilidad los sectores privado y social; (b) implantar el Sistema Nacional de Planeación Democrática; (c) distinguir entre las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo; (d) incorporar un nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos; y, (e) crear un sistema de contrataciones públicas, mediante el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos.

De este modo, a partir del 28 de diciembre de 1982, fecha en que se publicó la reforma de referencia, el texto del 134 en comento, quedó redactado de la siguiente manera:

“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.”

En consecuencia, se comenzaría a aplicar un nuevo sistema de contratación pública, no solamente en la materia de obras públicas, sino en el tema de las adquisiciones, arrendamientos y servicios y la enajenación de cualquier tipo de bienes.

Diversas leyes reglamentarias del precepto constitucional analizado fueron expedidas en forma sucesiva⁶², a fin de dar un marco de aplicación a los nuevos principios tutelados, destacando, entre los más importantes, los que a continuación se enumeran: (a) el manejo eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos federales ejercidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, por extensión, los organismos autónomos y las entidades federativas y municipios, en la medida en que utilicen total o parcialmente fondos federales; (b) la introducción de las premisas de eficiencia, eficacia y honradez en el gasto; (c) la regulación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles, de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas y de las enajenaciones de cualquier clase; (d) la utilización del mecanismo de la

⁶² La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles (DOF 8 de febrero de 1985) y la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (DOF 30 de diciembre de 1993).

licitación pública, como regla general para llevar a cabo los procedimientos de contratación gubernamental, así como las excepciones cuando aquél no resulte idóneo, vía la invitación restringida y la adjudicación directa; (e) la aplicación de la entonces vigente Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (hoy Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria), su Reglamento y las diversas disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio del gasto en contratación pública; (f) la interacción del régimen de las responsabilidades de los servidores públicos para garantizar la adecuada observancia de dicho precepto constitucional, entre otros.

A punto de cumplirse los primeros veinticinco años de la reforma al numeral 134 Constitucional analizada, la discusión del Constituyente Permanente se centró en la reforma político-electoral del país, que culminó con unas muy importantes modificaciones a la Carta Magna, especialmente en los numerales 41, 85, 99, 108, 116, 122 y 134, dadas a conocer en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre de 2007.

En particular, el multicitado artículo 134 se vio afectado con la adición de tres párrafos, cuya redacción final quedó así:

“Artículo 134.- ...

...

...

...

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”

El texto aprobado por el Constituyente Permanente, poco afortunado en sus alcances, generó una discusión polémica, pues a decir de los más exacerbados defensores de la reforma político-electoral del país⁶³, era vital que se inscribiera en la Ley Fundamental la expresa prohibición de que los recursos públicos pudieran ser utilizados para influir en la imparcialidad que debe existir en la competencia entre los partidos políticos, así como que se evitara que se emplearan para enaltecer o denostar la figura política de algún personaje, debiendo responsabilizarse a los servidores públicos de la adecuada observancia de tales mandatos. Pero, por otra parte, es totalmente criticable la reforma de mérito, toda vez que, al menos por lo que hace al numeral 134 Constitucional, los tres párrafos adicionales quedaban fuera del contexto que

⁶³ El 31 de agosto de 2007 fue turnada una iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; Radio, Televisión y Cinematografía; y Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, con Proyecto de Decreto suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios integrantes de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentada ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión por el entonces Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, que fue discutida en grupo de trabajo durante septiembre de 2007, base de la reforma constitucional comentada. El 5 de septiembre de 2007, reunidos los integrantes de las Comisiones Unidas en la sede del Senado de la República, y habiéndose verificado la existencia de quórum legal, se procedió a la presentación del Proyecto de Dictamen sobre la Iniciativa del 31 de agosto presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, con el apoyo de senadores y diputados de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido del Trabajo (PT), contando con clara mayoría. El citado Proyecto quedó como base para el análisis y discusión que habrían de realizar las Comisiones Unidas, mismas que decidieron, por votación unánime, declararse en sesión permanente, que culminó en la aprobación de las reformas propuestas. Cuaderno de Apoyo, “*Reforma Constitucional en materia Electoral*”, Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas, H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, SAD-02-08, enero de 2008, pp. 59 ss.

en él se regula, pues más parecen un verdadero “parche”, ya que se leen como un apéndice que sin lógica se separa de los primeros cinco párrafos.

En otras palabras, el sexto párrafo, relativo a que los recursos públicos no se utilicen para favorecer la sana competencia entre los distintos partidos políticos, bien podría haber quedado inserto en la redacción del artículo 41 Constitucional reformado ese mismo día y regularlo con mayor detalle en el que sería el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)⁶⁴. Respecto del séptimo párrafo, tampoco debió haberse incluido en el precepto constitucional comentado, ya que el tema de la comunicación social y sus fines⁶⁵, es más bien materia de lo preceptuado por el numeral 6 de la Constitución Federal, ya que ése es el que reglamenta lo relativo al derecho a la información y nada tiene que ver en forma directa con el ejercicio del gasto público federal. Finalmente, el octavo párrafo reproduce inútilmente lo que ya señalaba desde 1982 el quinto párrafo, al referir que los servidores son los responsables de la observancia cabal de dicho precepto, en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución Política y sus leyes reglamentarias, a la sazón la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

⁶⁴ DOF del 14 de enero de 2008.

⁶⁵ No era necesario regular en la Carta Magna el tema de la comunicación social, pues se han emitido sinnúmero de acuerdos administrativos en la materia. A guisa de ejemplo, el actualmente vigente Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2013, en su artículo 3, fracción IV, reitera lo que en su momento decía el entonces párrafo séptimo (hoy párrafo octavo) del numeral 134 Constitucional que se critica.

Con base en esta reforma, el Instituto Federal Electoral, por conducto de su Consejo General, emitió el acuerdo que tuvo por objeto aprobar el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos⁶⁶.

A pesar de los errores metodológicos que se cometieron en el Seno del Constituyente Permanente al agregar los tres párrafos estudiados al 134 Constitucional, lo cierto es que su mandato debe ser invulnerable y debe interpretarse en forma armónica con los demás preceptos de la Carta Magna ya invocados.

Sin embargo, a menos de seis meses, el 7 de mayo de 2008, se volvió a reformar la Constitución Federal, tocándole el turno a los artículos 73, fracción XXVIII; 74, fracciones IV y VI; 79; 116; 122 y 134, especialmente en materia de contabilidad gubernamental y fiscalización superior de la Federación y Entidades Federativas sobre el gasto público federal.

En cuanto al numeral 134, a continuación se transcriben los cambios incorporados al primer párrafo, la introducción de un segundo y el corrimiento de los demás párrafos, modificándose el nuevo párrafo quinto:

“Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos

⁶⁶ DOF del 7 de abril de 2008.

presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

...

...

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

...

...

...

... ” (*)

(*) El subrayado es propio y denota los cambios incorporados.

Con las muy atinadas modificaciones realizadas al precepto en comentario, se logró un vínculo indisoluble entre el ejercicio de la facultad de fiscalización superior de la Federación y de los Estados, incluido al Distrito Federal y a sus respectivas Delegaciones Políticas, destacando los siguientes puntos: (a) por vez primera, el numeral 134 Constitucional se refiere no sólo al manejo de recursos de la Federación, sino también al de los Estados, Municipios, Distrito Federal y sus Delegaciones Políticas (que son los órganos político-administrativos en sus respectivas demarcaciones territoriales), por lo que se convierte en una norma marco, que es referente para el resto de las Constituciones Políticas de los Estados; (b) se agregan dentro de los principios que deben ser tutelados para el cabal cumplimiento de los objetivos del precepto constitucional analizado, la economía y la transparencia; (c) en un segundo párrafo totalmente nuevo, se prevé lo relativo al ejercicio de la función del control externo a los actos administrativos, vía la fiscalización de

la propia Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal y sus Delegaciones Políticas; (d) en un quinto párrafo, se incorpora el principio de que si una Entidad Federativa o un Municipio ejercen recursos públicos provenientes de la Federación, quedan automáticamente sujetos al proceso de auditoría gubernamental enarbolada por sus respectivas instancias de fiscalización y a la aplicación de las leyes federales de la materia⁶⁷.

Un año después, el 29 de mayo de 2009, se aprobó la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, misma que abrogó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del año 2000, para establecer el marco reglamentario con base en el cual, las diversas instancias de fiscalización revisarán que se cumplan con toda atingencia los ya mencionados principios.

Por consiguiente, con esta última reforma al precepto 134 de la Ley Fundamental, se logró un paso muy importante en materia de revisión de la cuenta pública.

Cabe señalar que actualmente se encuentra pendiente de dictaminar en el Senado de la República, la propuesta presentada el 24 de julio de 2013, por los grupos parlamentarios del PAN y PRD, que contiene la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria para el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Propaganda Gubernamental; se turnó a las Comisiones Unidas de

⁶⁷ Artículo 1, fracción VI, de la LAASSP. Este precepto exceptúa el caso de las operaciones que realizan los Estados y/o los Municipios, con cargo total o parcial a fondos federales previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (De los Fondos de Aportaciones Federales), mejor conocido como el Ramo 33 (Tomo III Ramos Administrativos) del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 (DOF del 3 de diciembre de 2013).

Justicia, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos.⁶⁸

II.2 *Modificaciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)*

A partir de que se expidió la Constitución Política de 1917, diversos ordenamientos jurídicos han regido la materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios gubernamentales⁶⁹. Sin embargo, por razones metodológicas, únicamente se hará referencia a la LAASSP⁷⁰, por ser el ordenamiento vigente a la fecha.

Aunque el Artículo Cuarto Transitorio de dicho ordenamiento señalaba que el Ejecutivo Federal expediría el reglamento correspondiente en un plazo no mayor a ciento veinte días naturales, contados a partir de su entrada en vigor⁷¹, se terminó publicando hasta el mes de agosto de 2001⁷² y, tras una importante modificación a la LAASSP del año 2009, se abrogó, para dar lugar al actualmente en vigor Reglamento de la legislación de la materia.⁷³

Durante los catorce años de vigencia de la LAASSP, se han promovido sendas reformas que han ido respondiendo a diversas circunstancias vinculadas con la

⁶⁸ Véase: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=62&ano=1&id=42527>.

⁶⁹ Ley de Inspección de Adquisiciones (DOF del 30 de diciembre de 1965); Ley de Inspección de Adquisiciones (DOF del 6 de mayo de 1972); Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (DOF 31 de diciembre de 1979); Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles (DOF del 8 de febrero de 1985); Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (DOF del 30 de diciembre de 1993).

⁷⁰ DOF del 4 de enero de 2000, con una *vacatio legis* de sesenta días naturales, conforme al Artículo Primero Transitorio. Por lo tanto, entró en vigor el día 4 de marzo de 2000.

⁷¹ El viejo refrán popular terminó aplicándose: “Entre que si es o no es, se va un mes; entre que si te engaño y te desengaño, se va un año; y ya conoces las cosas de Palacio, van despacio”.

⁷² DOF del 20 de agosto de 2001, con una *vacatio legis* de treinta días naturales, en los términos de su numeral Primero Transitorio, por lo que comenzó a aplicarse hasta el 19 de septiembre de 2001.

⁷³ DOF del 28 de julio de 2010.

contratación gubernamental, a veces con un espectro ambientalista, otras con la intención de tutelar una sana competencia económica, algunas más para fomentar el uso de los medios remotos de comunicación electrónica e impulsar a las micro, pequeñas y medianas empresas y las menos con el objetivo de tratar de incorporar mejores prácticas administrativas en la materia, a fin de otorgar a los actores de los procedimientos mejores condiciones de simplificación, modernización y desarrollo. En otras palabras, dicha legislación ha tenido que irse adaptando a las distintas necesidades del Gobierno Federal para que el abastecimiento de bienes y servicios se realice en la cantidad, en la calidad y en la oportunidad que se requiere, bajo las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

II.2.1 *Reformas de junio de 2003*⁷⁴

A fin de alinear las políticas de contratación gubernamental con los compromisos en materia ecológica asumidos por el Estado Mexicano frente al resto del mundo⁷⁵, se modificó el numeral 27 de la LAASSP, a efecto de que

⁷⁴ DOF del 13 de junio de 2003.

⁷⁵ México ha asumido diversos compromisos y participa en mecanismos de seguimiento de los mismos, así como en programas con metas específicas en Organizaciones como las de Naciones Unidas, de Estados Americanos y de Cooperación y Desarrollo Económico. Entre dichos compromisos y mecanismos, en forma enunciativa, pueden mencionarse: (i) La Convención Marco sobre el Cambio Climático; (ii) El Convenio de Basilea sobre Movimiento Transfronterizo de Residuos Peligrosos; (iii) El Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Reducen la Capa de Ozono; (iv) La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES); (v) La normatividad ambiental y la autorregulación, según los acuerdos ISO 9000 e ISO14000; (vi) La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y, en particular, a aquellos contenidos en la Agenda 21; (vii) La Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN); (viii) El Banco para el Desarrollo de América del Norte (BANDAN); (viii) El Fondo de América del Norte; (ix) Comisiones de Comercio y Medio Ambiente, de Pesca y de Políticas Económicas de la OCDE; (x) La prevención y control de la contaminación ambiental en la frontera norte, mediante la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Programa Ambiental Frontera 2000; (xi) El seguimiento y control del movimiento transfronterizo de residuos peligrosos conforme a los establecido en el Convenio de La Paz, firmado con los Estados Unidos; (xii) El Programa de Cooperación Ambiental México-Canadá; (xiii) El apoyo a los países de Centro América mediante una cooperación activa con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; (xiv) El Programa Ambiental de México, suscrito con el Banco Mundial; (xv) La Comisión de Desarrollo Sustentable de la

en la adquisición de bienes y servicios, amén de los principios de precio, calidad, financiamiento y oportunidad a que se refiere el artículo 134 Constitucional, se observen los criterios de eficiencia energética y uso responsable del agua.

II.2.2 Reformas de julio de 2005⁷⁶

Desde la entrada en vigor de la LAASSP en el año 2000, instancias internacionales como el Banco Mundial insistieron en numerosos foros y a través de estudios especializados realizados en México⁷⁷ que se debían incorporar a la legislación nacional disposiciones normativas que verdaderamente se adecuaran a las mejores prácticas en compras gubernamentales.

Por tal razón, se promovió un nuevo e importante Decreto de Reformas a la LAASSP, que finalmente cristalizó hasta el mes de julio de 2005. Si bien las modificaciones a la legislación en mérito fueron importantes, no deja de llamar la atención el hecho de que, a guisa de ejemplo, del proyecto original

ONU; (xvi) Los programas del PNUMA y de HABITAT de la Organización de las Naciones Unidas; (xvii) El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); (xviii) La Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); (xix) La Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); (xx) La concertación sobre colaboración, adiestramiento y asistencia técnica con el Servicio de Pesca y Vida Silvestre (F&WS) del Departamento del Interior de los Estados Unidos, y Environment Canada, para efectos del tráfico ilegal de especies de flora y fauna y cobertura del CITES; (xxi) La concertación con los gobiernos de Brasil, España y Canadá para efectos de asistencia técnica sobre informática y monitoreo de recursos naturales y sobre delitos contra la biodiversidad; (xxii) Manejo de cuencas atmosféricas; (xxiii) Modernización productiva y la innovación tecnológica hacia el logro de una producción cada vez más limpia y ambientalmente sustentable; (xxiv) Movimiento transfronterizo de materiales peligrosos; (xxv) Incorporación al Sistema de Cuentas Nacionales de las Cuentas Periféricas Ambientales. Pueden consultarse los compromisos específicos y el programa de acción por ente gubernamental, en http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/100/cap6_14.html , Instituto Nacional de Ecología, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (última visita de diciembre de 2013).

* Creación de sistemas de información y difusión ambiental más eficientes e incluyentes

⁷⁶ DOF del 7 de julio de 2005.

⁷⁷ Un ejemplo es el estudio denominado “*Country Procurement Assesment Report*” (Reporte de Análisis de los Procedimientos de Compra por País), que el Banco Mundial realiza en cada una de las naciones miembros de dicho Organismo Internacional, en el que dentro de su plan de acción, insistentemente recomiendan que se ajusten los ordenamientos nacionales a las mejores prácticas internacionales.

en el que se promovieron noventa y dos cambios, tan sólo hayan sido aprobados cuarenta y uno, quedando por ende incompleto el esquema planteado por la autoridad normativa.

Por lo tanto, la reforma quedó reducida a aspectos meramente procesales y no sustantivos, entre los que sobresalen esencialmente los siguientes: (i) en el ámbito social, se incorporó el apoyo a grupos vulnerables de personas con capacidades diferentes, propiciando con ello un efecto multiplicador en el ejercicio del poder de compra del Estado; (ii) en el aspecto económico, se promovió el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, a través de los procedimientos de excepción a la licitación pública por monto de las operaciones; (iii) se redefinieron las facultades de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de las dependencias y entidades; (iv) en materia de planeación, programación y presupuestación, se incorporó el Programa Preliminar Anual de Adquisiciones y Servicios y se permitió convocar, adjudicar y formalizar contratos, previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin contar con el oficio de autorización presupuestal, sujetos a condición suspensiva; (v) el procedimiento de licitación pública y de invitación a cuando menos tres personas, concluiría con la firma del contrato, colmando así una laguna que dejaba en estado de inseguridad jurídica a los licitantes que habían obtenido un fallo favorable; (vi) el acto de presentación y apertura de proposiciones técnicas y económicas se realizaría en una sola etapa, en forma simultánea, impulsándose el uso de los medios remotos de comunicación electrónica; (vii) se modificaron los requisitos de las convocatorias y las bases, sobresaliendo el tema de la evaluación y la adjudicación de proposiciones; (viii) se establecieron nuevos casos de excepción a la licitación pública y se adecuó igualmente el mecanismo de invitación a cuando menos tres personas; (ix) a partir de la

reforma, las juntas de aclaraciones en las licitaciones públicas constituirían un acto esencial del procedimiento, no sólo por la obligación de las instituciones convocantes de responder en forma objetiva y precisa a los cuestionamientos de los licitantes, sino porque representaban un requisito de procedibilidad para la interposición de las inconformidades; (x) en cuanto a los contratos, se modificó el procedimiento de rescisión administrativa, se aclararon cuestiones vinculadas con la terminación anticipada y, en el caso de servicios, se incorporó la figura de la suspensión temporal; (xi) en el caso de las infracciones y sanciones, despertó polémica el caso de la inhabilitación de los “socios de los socios” de las personas morales castigadas, aunque no deja de observarse que era necesario evitar la utilización de interpósitas personas para evadir el cumplimiento de resoluciones administrativas; y, (xii) en el caso de los medios de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, la instancia de inconformidad sufrió un cambio radical que se previó ayudaría a los Órganos Internos de Control a resolver con mayor agilidad y prontitud las impugnaciones que surgieran de los procedimientos de adjudicación de contratos, sin dejar de resaltar el hecho de que en materia de conciliación, los convenios que al efecto suscribieran las partes en conflicto, podrían servir el día de mañana para que los servidores públicos pudieran solventar observaciones de auditoría.

Vale la pena resaltar el hecho de que esta abundante reforma no tuvo eco en el Reglamento de la LAASSP entonces vigente, ya que el Presidente de la República tardó más de dieciséis meses en expedir las reformas correspondientes.⁷⁸

⁷⁸ El Reglamento de la LAASSP se reformó el día 30 de noviembre de 2006, según publicación en el DOF. Como dato interesante conviene recordar que al día siguiente comenzaría una nueva administración del Ejecutivo Federal que tendría que aplicar nuevas disposiciones en una materia tan importante como lo es la adquisición de bienes y servicios.

II.2.3 Reformas de agosto de 2006⁷⁹

Junto con unas modificaciones a la Ley de Ciencia y Tecnología, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se adicionó el artículo 1 de la LAASSP, a efecto de que se regularan las adquisiciones, arrendamientos y servicios de los llamados Centros Públicos de Investigación que se realizaran con los recursos autogenerados de sus fondos de investigación científica y desarrollo tecnológico previstos en la primera de las leyes citadas, mismas que se regirían conforme a las reglas de operación de dichos fondos, a los criterios y procedimientos que en estas materias expidieran los órganos de gobierno de dichos centros, así como a las disposiciones administrativas que, en su caso, estimaran necesario expedir la Secretaría de la Función Pública o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias.

II.2.4 Reformas de febrero de 2007⁸⁰

Cuando se publicó la reforma a la LAASSP de julio de 2005, se dejó al margen el tema de la clasificación de las licitaciones públicas en nacionales e internacionales, ya que ello había generado un conflicto entre la industria mexicana y la Secretaría de Economía, pues la primera consideraba que esta legislación no promovía su desarrollo y en cambio dejaba abierta la posibilidad de que proveedores extranjeros compitieran en condiciones más ventajosas.

⁷⁹ DOF del 21 de agosto de 2006.

⁸⁰ DOF del 20 de febrero de 2007.

No debe pasarse por alto que los Capítulos de Compras Gubernamentales en los Tratados de Libre Comercio de los que México forma parte, ya establecían disposiciones que obligaban a sus miembros a realizar licitaciones públicas internacionales, al margen de cualquier práctica proteccionista de la industria doméstica.

Por lo tanto, con las modificaciones en comento, por vez primera se fijaron reglas más claras para ordenar la realización de licitaciones públicas, a saber: (i) nacionales, cuando sólo puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes ofrecidos sean producidos en México y cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional⁸¹; (ii) internacionales bajo la cobertura de los Tratados de Libre Comercio, cuando resulte obligatorio, en términos de lo dispuesto por sus Capítulos de Compras Gubernamentales, en cuyo caso sólo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que se tenga suscrito un acuerdo comercial, siempre y cuando cumplan con las reglas de origen o las normas de etiquetado pactadas; y (iii) internacionales abiertas, en las que podrán intervenir personas de cualquier nacionalidad y en las que no se exige un grado de contenido nacional específico. Cabe agregar que en estas últimas, los licitantes nacionales gozaban en aquel entonces, en igualdad de condiciones con los proveedores extranjeros, de un margen de preferencia nacional de hasta un diez por ciento, con respecto al precio de los bienes de importación⁸².

⁸¹ Este porcentaje fue modificado y actualmente asciende al 65% (sesenta y cinco por ciento), por virtud de la entrada en vigor de las Reglas para la determinación, acreditación y verificación del contenido nacional de los bienes que se ofertan y entregan en los procedimientos de contratación, así como para la aplicación del requisito del contenido nacional en la contratación de obras públicas, que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicadas en el DOF del 14 de octubre de 2010.

⁸² Actualmente este porcentaje es del 15% (quince por ciento), conforme a Reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto del precio de los bienes de importación, en los procedimientos de contratación de carácter internacional abierto que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2010.

II.2.5 Reformas de septiembre de 2007⁸³

En el concierto internacional, la República Mexicana asumió compromisos trascendentes en el ámbito ecológico. Uno de ellos fue la promoción del desarrollo sustentable.

Por tal motivo, el Ejecutivo Federal gestó modificaciones a la LAASSP en sus artículos 22 y 27, a efecto de: (i) invertir a los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de facultades para que dentro de sus políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios contemplaran aspectos de sustentabilidad ambiental, a fin de optimizar y utilizar de forma racional los recursos para disminuir costos financieros y ambientales; y (ii) obligar a que el Gobierno Federal adquiriera productos maderables provenientes de bosques controlados y papel y sus derivados fabricados con fibras reciclables.

II.2.6 Reformas de octubre de 2007⁸⁴

Desde tiempo inveterado se ha cuestionado si los procedimientos de contratación que propala el Estado Mexicano realmente aseguran una libre competencia entre los potenciales oferentes de bienes y servicios, con reglas objetivas, imparciales y eficientes, o se prestan a arreglos inconfesables entre los participantes, a efecto de limitar la libre competencia y favorecer prácticas

⁸³ DOF del 5 de septiembre de 2007.

⁸⁴ DOF del 1º. de octubre de 2007.

monopólicas de mercado, ya absolutas o relativas, que redundan en perjuicio económico de las dependencias y entidades convocantes.

Por ese motivo, el Ejecutivo Federal propuso nuevos cambios a la LAASSP, en sus artículos 31, 34, 36 y 39, en los términos que a continuación se enuncian: (i) queda prohibido que en la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios se establezcan requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia; (ii) los actos, contratos o combinaciones que realicen los licitantes deberán apearse a lo señalado por la Ley Federal de Competencia Económica, en materia de prácticas monopólicas y concentraciones; y (iii) en las políticas, bases y lineamientos que en materia de contratación pública establezca el Gobierno Federal, se deben incluir criterios de libre competencia entre los participantes, considerando los principios de transparencia, igualdad, imparcialidad, claridad, objetividad y precisión, evitando restricciones al proceso de competencia y libre concurrencia.⁸⁵

II.2.7 Reformas de julio de 2008⁸⁶

Las modificaciones a la legislación en materia de contrataciones públicas dadas a conocer en el mes de julio de 2008 tuvieron un impacto mediático de grandes proporciones, pues aunque se le dio mucho énfasis a la introducción de la figura de la llamada subasta inversa, que en realidad no fue más que la posibilidad de presentar ofertas subsecuentes de descuento, se reformó un mucho mayor número de artículos de la LAASSP⁸⁷ y que, en esencia, se

⁸⁵ Véanse los artículos 9 y 10 de la Ley Federal de Competencia Económica, en materia de prácticas monopólicas absolutas y relativas.

⁸⁶ DOF del 2 de julio de 2008.

⁸⁷ Sufrieron cambios los numerales 2, 16, 26, 28, 29, 31, 33, 34, 35, 36 Bis y 42 de la LAASSP.

refieren a lo siguiente: (i) la alternativa de que los licitantes puedan mejorar la oferta económica originalmente presentada, sin cambiar la parte técnica y administrativa de su proposición; (ii) cuando los bienes o servicios vayan a ser utilizados en México y se acredite que ni el procedimiento de adjudicación, ni el contrato respectivo se puedan formalizar en territorio mexicano, se podrán efectuar los trámites respectivos en el extranjero; (iii) las licitaciones públicas se podrán llevar a cabo a través del uso de los medios remotos de comunicación electrónica, bajo las reglas que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública; (iv) a efecto de promover a las micro, pequeñas y medianas empresas, se determinó que en igualdad de condiciones, en tratándose de licitaciones públicas nacionales, se les privilegie con la adjudicación de los contratos respectivos; y, (v) se aclara que como una excepción al principio general de la no negociabilidad de las proposiciones, los interesados podrán presentar ofertas subsecuentes de descuento.

Es importante acotar que el tema de las licitaciones públicas electrónicas no fue del todo novedoso, ya que desde 1997, fecha en que comenzó a utilizarse el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “CompraNet”, se vislumbró la posibilidad de que se enviaran ofertas técnicas y económicas a través de medios remotos de comunicación electrónica, situación que, finalmente, fue recogida gracias a la expedición de la LAASSP en enero de 2000. Sin embargo, la regulación de este tópico siempre se hizo depender de disposiciones de carácter administrativo emitidas por la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Función Pública), por lo que hasta la reforma en comento se recogió a nivel legislativo.

II.2.8 Reformas de noviembre de 2008⁸⁸

En virtud de que el gasto público federal prácticamente se encuentra subordinado a los ingresos petroleros del país, cualquier impacto en el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, tiene inmediata repercusión en el ámbito de las contrataciones públicas. La razón es evidente: mientras mayores sean las ganancias que se obtengan por la venta de hidrocarburos, mayores serán también los recursos de que disponga el Gobierno Federal para colmar necesidades sociales, para lo cual, podrá igualmente ejercer más presupuesto, vía los procedimientos de adjudicación de contratos.

Por tal razón, la mal denominada “reforma energética” de noviembre de 2008 también repercutió en el ámbito de aplicación de la LAASSP, al contemplar en su artículo 1º que las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los numerales 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, quedarían expresamente excluidas de la aplicación de la legislación de contratación pública, por lo que debían, en todo caso, sujetarse a las disposiciones que al efecto expidiera su Consejo de Administración.⁸⁹

⁸⁸ DOF del 28 de noviembre de 2008.

⁸⁹ Con fecha 6 de enero de 2010 se publicaron en el DOF las Disposiciones administrativas de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, mismas que, a fin de evitar una controversia constitucional que la Cámara de Diputados iba a interponer en contra del Ejecutivo Federal, fueron reformadas radicalmente, según publicación en el DOF del 10 de marzo de 2010. Cabe mencionar que fue a partir del mes de julio de 2010, en que Petróleos Mexicanos y sus Subsidiarias, comenzaron a realizar operaciones de contratación pública bajo este nuevo esquema.

II.2.9 Reformas de marzo de 2009⁹⁰.

Nuevamente, el aspecto ecológico volvió a tener injerencia en el ámbito de la contratación pública, pues se incorporaron dentro de las facultades de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la expedición de políticas, bases y lineamientos en la materia, aspectos vinculados con la sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las tecnologías que permitan la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la eficiencia energética, que deberán observarse en las adquisiciones, arrendamientos o servicios con el objeto de optimizar y utilizar de forma sustentable los recursos para disminuir costos financieros y ambientales.

Asimismo, se señaló como objetivo de la contratación pública asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes.

II.3 Análisis de la Iniciativa Presidencial del 24 de marzo de 2009

Con fecha 24 de marzo de 2009, el Ejecutivo Federal, con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LAASSP, de la LOPSRM, de la Ley Federal de Responsabilidades

⁹⁰ DOF del 23 de marzo de 2009, a través de los cuales se modificaron los artículos 22 y 27 de la LAASSP.

Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal, de la cual se dio cuenta hasta el 26 de ese mismo mes y año, en sesión de la Mesa Directiva de dicha instancia legislativa.⁹¹ El proyecto de mérito fue turnado para su estudio a las Comisiones Unidas de Función Pública, Hacienda y Crédito Público, Presupuesto y Cuenta Pública y Justicia.

La iniciativa, amén de considerar a las contrataciones públicas como una palanca de desarrollo económico del país, partió de un diagnóstico de la problemática y determinó las siguientes áreas de oportunidad: (i) excesos de formalismos y control; (ii) desconfianza, discrecionalidad y corrupción; (iii) sobrerregulación jurídica; (iv) complejidad en los trámites y procedimientos de contratación; (v) limitaciones del Sistema CompraNet; (vi) carencia de nuevos esquemas de contratación; (vii) poca flexibilidad de los mecanismos de adjudicación y ejecución de contratos; (viii) deficiente sistema de solución de controversias; (ix) retrasos y dilaciones por la inhibición de los servidores públicos; y, (x) inexistencia de un sistema integral de evaluación.

Asimismo, debe señalarse que los ejes de la multirreferida reforma se sustentaron en la coordinación y articulación del Sistema Integral de Información de Pública Gubernamental, vía CompraNet; en la estandarización de los procedimientos de contratación; en una filosofía de orientación de la acción gubernamental a los resultados; y, en la innovación de trámites.

En resumen, el Presidente de la República, en la propuesta de cambios a la LAASSP, mantuvo las siguientes líneas generales:

⁹¹ Véase Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2725-I, jueves 26 de marzo de 2009, visible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2009/mar/20090326-A.html> (última visita enero de 2014).

1. Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional. Esto lo logró gracias a que en el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública⁹², la vieja Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, se escindió para dar origen a la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas⁹³ y a la Unidad de Política de Contrataciones Públicas⁹⁴. A la primera le corresponde el trabajo jurídico-administrativo de la materia y a la segunda, procurar que, mediante la aplicación de los principios de eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia y honradez, se le aseguren al Estado Mexicano las mejores condiciones de contratación, promoviendo el gasto eficiente y transparente de los recursos públicos federales.
2. Eficiencia y simplicidad de los procedimientos. A este efecto, en la reforma en comento se rediseñaron los procedimientos de licitación pública, de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa, para hacer más sencillos los trámites, dando así mayor seguridad y certeza tanto a las dependencias y entidades convocantes, como a los licitantes y/o proveedores gubernamentales.
3. Seguridad jurídica. Se pretendió garantizar a las partes en los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios la adecuada tutela de los principios fundamentales de la contratación con el Estado, otorgándoles la garantía de que si se llegaren a violentar, gozarán de una debida protección y un derecho a la reparación. Por tal motivo, la intención de la reforma fue dar un orden que regulara adecuadamente las conductas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por una

⁹² Publicado en el DOF del 15 de abril de 2009.

⁹³ Artículo 34 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

⁹⁴ *Idem*, Numeral 38.

parte, y a los particulares, en su calidad de licitantes y/o proveedores, por la otra.

4. Mecanismos de solución de controversias. Sin duda, uno de los cambios fundamentales se reflejó en el Título Sexto de la LAASSP, al reestructurarse por completo la instancia de inconformidad, regularse la conciliación, aplicarse el arbitraje (aunque en aquel entonces limitado únicamente a los contratos de prestación de servicios de largo plazo), preverse la posibilidad de aplicar otros mecanismos alternativos de remediación de conflictos y acotarse la competencia de los tribunales federales.
5. Responsabilidades administrativas y capacitación de los servidores públicos. Sin duda, otro de los aspectos cruciales de la reforma lo representaron los cambios introducidos a la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, al permitirse cierta discrecionalidad a las autoridades fiscalizadoras para que, eventualmente, pudieran abstenerse de sancionar a servidores públicos, limitado a un caso por año, cuando su actuación estuviera referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente se sustentaren diversas soluciones, siempre que la conducta no constituya una desviación a la legalidad, se considere delito, fuere observada espontáneamente, o bien, se tratare de un error manifiesto.⁹⁵

En este último sentido, vale la pena mencionar que el segundo párrafo del artículo 62 de la LAASSP prácticamente reitera estos principios, sin acotarlos al plazo de un año, como la legislación en materia de responsabilidades lo hace.

⁹⁵ Artículo 17 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este último sentido, y atendiendo a las mejores prácticas internacionales en la materia, se invistió a la Secretaría de la Función Pública de facultades para establecer las directrices conforme a las cuales se determinarán los perfiles de puesto de los servidores públicos de las áreas de contratación pública para llegar a un tipo de “certificación” que serviría como constancia de habilidades adquiridas en el cargo.⁹⁶ Pero, por la otra parte, se quiso también apoyar la idea de que para poder exigir, primero se debe ser capaz de dar; en tal virtud, al tiempo que se reformó el marco de responsabilidades, se planteó dotar a los funcionarios públicos de herramientas de conocimiento, vía programas intensivos de capacitación, a fin de que pudieran cumplir con mayor eficiencia sus funciones en los cargos de administración de recursos materiales y pudieran acceder a mejores niveles de desarrollo.

6. Responsabilidades Penales de Servidores Públicos. Si bien es cierto que, por una parte, las autoridades administrativas flexibilizaron su criterio, a efecto de cambiar su actitud persecutoria, por una más objetiva, también lo es que se rigidizó el aparato coactivo del Estado, a fin de que, en caso de que un servidor público cometiere un delito vinculado con el ámbito de la contratación gubernamental, se le pudieren imponer penas privativas de libertad mucho más graves.

En la Iniciativa analizada, el Ejecutivo Federal propuso, sin éxito a la postre, una modificación al Capítulo V del Título Décimo del Código Penal Federal, a fin de crear dos nuevos tipos penales: el otorgamiento y

⁹⁶ Artículo 7, tercer párrafo, de la LAASSP.

contratación ilegal de actos administrativos⁹⁷ y la aplicación discrecional de recursos económicos⁹⁸.

Cuando los diputados de la LX Legislatura analizaron el proyecto de mérito, consideraron que no era necesario modificar el señalado código punitivo y, por ende, tan sólo autorizaron que se reformara el tipo penal existente en el artículo 217, denominado uso indebido de atribuciones y facultades, a fin de incrementar la sanción privativa de libertad para que en adelante se pudieran imponer al sujeto activo sanciones que van desde los seis meses hasta los doce años de prisión (con lo cual el delito se convierte en grave y se pierde el beneficio de la libertad caucional), desde cien hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Gobierno Federal desde seis meses hasta doce años.

Por lo tanto, siendo congruentes con la nueva filosofía de la contratación pública, lo que se pretende es que se eviten obstáculos en la actuación de los funcionarios públicos que les inhiba en la toma de decisiones y, por tanto, puedan realizarse los procedimientos de contratación con mayor agilidad, sin la presión de un órgano fiscalizador que en forma totalmente arbitraria simplemente estuviere pendiente del cumplimiento formal de la norma, más allá del resultado y los beneficios tangibles de su actuación. En cambio, si durante un proceso de fiscalización se llegare a detectar una conducta que pudiere implicar la comisión de un delito, la idea es que el Estado deje sentir con todo rigor el *ius puniendi* y castigue ejemplarmente al delincuente.

⁹⁷ Numeral 217 del Código Penal Federal.

⁹⁸ *Idem*, artículo 217 Bis.

7. Sanciones a proveedores. En forma recíproca se incorporaron modificaciones en el Título Quinto, Capítulo Único, de la LAASSP, en materia de infracciones y sanciones, a fin de que también a los particulares, en su calidad de licitantes y/o proveedores, se les pudieren aplicar multas y/o inhabilitaciones temporales para poder presentar proposiciones o celebrar contratos con el Estado. En tal sentido, se revisaron los supuestos en los que pudieren incurrir y los procedimientos que se deben seguir para imponerles las sanciones respectivas.

8. Sistema Integral de Información Pública Gubernamental (CompraNet). Esta herramienta informática muy poderosa que administra la Secretaría de la Función Pública debe servir no únicamente como un mero directorio de consulta, catálogo de bienes o servicios o un anunciante de licitaciones públicas, sino un auténtico vehículo informativo para que el Gobierno Federal pueda tomar medidas oportunas para hacer más eficiente el ejercicio del gasto público. La finalidad de este sistema puede resumirse en los siguientes aspectos⁹⁹: (i) contribuir a la generación de una política general en la Administración Pública Federal en materia de contrataciones; (ii) propiciar la transparencia y el seguimiento de las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público; (iii) generar la información necesaria que permita la adecuada planeación, programación y presupuestación de las contrataciones públicas y su evaluación integral.

Amén de las líneas generales esbozadas en la Iniciativa en comento, en forma específica, se introdujeron algunos cambios que, aunque terminaron siendo cuestionados y reformados por parte de los legisladores, no debe quitársele el

⁹⁹ Artículo 56 de la LAASSP.

mérito al Ejecutivo por haberlos propuesto: (i) definición de oferta solvente y precio mínimo aceptable; (ii) simplificación de trámites para la contratación de consultorías y seguros; (iii) clasificación y prelación de las licitaciones públicas nacionales e internacionales; (iv) fortalecimiento de la economía nacional y las micro, pequeñas y medianas empresas; (v) nuevas figuras de contratación (contratos de prestación de servicios PPS); (vi) agilidad en las excepciones a la licitación pública; y, (vii) la investigación de mercado.

II.4 *Discusión del proyecto final en el Congreso de la Unión del 30 de abril de 2009.*

Tras el dictamen favorable de las Comisiones Unidas de la Función Pública, de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, el proyecto de Decreto por el que reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la LAASSP, de la LOPSRM, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal, fue votado por el Pleno de la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2009, con 263 votos en pro, 27 en contra y 21 abstenciones¹⁰⁰ y turnado a la Cámara de Senadores, la cual, por considerarlo de urgente resolución, ese mismo día lo sometió a votación del Pleno, con 74 votos en pro y 2 abstenciones, considerando, además, que dicho Decreto:

“Pretende reformar disposiciones jurídicas que inciden en la contratación de adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios, a efecto de que el sistema de contrataciones públicas se constituya en un instrumento que coadyuve al desarrollo económico del país, tomando en cuenta la erogación de recursos públicos que implican estas actividades, y cumpla con los principios

¹⁰⁰ Véase Gaceta Parlamentaria, número 2748-IV, jueves 30 de abril de 2009.

constitucionales que rigen el ejercicio de dichos recursos y, en particular, las contrataciones gubernamentales.”¹⁰¹

Por consiguiente, es válido afirmar que la Iniciativa del Presidente de la República en realidad únicamente fue discutida y analizada por la Cámara de Diputados, por medio de las Comisiones Unidas ya referidas, toda vez que la Colegisladora, como Cámara Revisora, únicamente se limitó a votar en lo económico el proyecto que le fue turnado por la de Origen.

Las modificaciones principales propuestas a la LAASSP por los diputados de la LX Legislatura, pueden resumirse en los siguientes aspectos:

1. Se redujo el plazo de formalización de contratos a quince días naturales. (Artículo 46 de la LAASSP).
2. Se incrementó el porcentaje de las operaciones por excepción a la licitación pública, basadas en la cuantía del contrato, hasta un 30% del volumen anual de adquisiciones presupuestado de cada dependencia y entidad, especialmente para favorecer con un 50% de ellas a las micro, pequeñas y medianas empresas. (Numeral 42 de la LAASSP).
3. Se reguló en forma más específica el Sistema Integral de Información Pública Gubernamental para las adquisiciones, arrendamientos y servicios, mejor conocido como CompraNet, especialmente incorporando la figura del Registro Único de Proveedores. (Artículos 2, fracción II, 56 y 56 Bis de la LAASSP).
4. Se eliminó el trámite de consulta a la Coordinadora de Sector para contratar consultorías, asesorías, estudios especializados e investigaciones. (Numeral 19 de la LAASSP).
5. En materia de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas:

¹⁰¹ Gaceta del Senado, jueves 30 de abril de 2009. Gaceta 377.

- a) Se estableció la obligación de que las dependencias y entidades implanten programas de desarrollo de proveedores, que generen cadenas de abastecimiento de valor agregado de bienes licitados regularmente. (Artículo 8 de la LAASSP).
 - b) Se les otorgarán anticipos para la fabricación de bienes de largo proceso de manufactura entre un 10% y un 50%. (Numeral 13 de la LAASSP).
 - c) Se les concederán puntos adicionales en los procesos de evaluación, siempre que ofrezcan bienes que se manufacturen en México y que provengan de programas de innovación tecnológica, en términos de la Ley de Ciencia y Tecnología. (Numeral 14 de la LAASSP).
 - d) No les aplicarán las ofertas subsecuentes de descuento. (Artículo 28 *in fine* de la LAASSP).
6. Se incrementó el margen de preferencia nacional en licitaciones públicas internacionales abiertas al 15%. (Artículo 14 de la LAASSP).
 7. El grado de contenido nacional en licitaciones públicas nacionales se incrementará paulatinamente del 50% hasta el 65% en los siguientes tres ejercicios fiscales. (Numeral 28, fracción I y Artículo Décimo Primero Transitorio de la LAASSP).
 8. En las licitaciones públicas internacionales abiertas, el precio más conveniente considerará un margen de hasta un 15% a favor del precio más bajo prevaleciente en el mercado nacional, respecto a los extranjeros, en igualdad de condiciones, que resulten de la investigación de mercado correspondiente. (Numeral 28, fracción III, de la LAASSP).
 9. Se redujo el plazo de pago a proveedores a veinte días naturales, contados a partir de la entrega de la factura, previa constancia de recepción de los bienes y servicios. (Artículo 51 y Décimo Tercero Transitorio de la LAASSP).

10. En el caso de licitantes con capacidades distintas o personas morales que tengan dentro de su planta de empleados cuando menos un 5% de personas con aptitudes diversas, se les otorgarán puntos adicionales en los procesos de evaluación de proposiciones. (Artículo 14 de la LAASSP).
11. Se podrán llevar a cabo contrataciones en el extranjero, en tratándose de bienes o servicios que vayan a ser utilizados o prestados en territorio nacional, siempre y cuando se justifique su necesidad. (Numeral 16 de la LAASSP).
12. Se incorpora la figura de los Contratos Marco, quedando a cargo de la Secretaría de la Función Pública la facultad de promoverlos. (Artículo 17 de la LAASSP).
Se señalaron nuevas reglas para la integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (Numeral 22 de la LAASSP).
13. Se agrega como objetivo de la contratación pública, el crecimiento económico y la generación de empleo. En tal sentido, se hace énfasis en el concepto de la rentabilidad social para la adjudicación de contratos. (Artículo 26 de la LAASSP).
Se estableció que la licitación pública y la invitación a cuando menos tres personas concluyen con el fallo. (Numeral 26 de la LAASSP).
14. Se indicó que con la emisión del fallo serán exigibles los derechos y obligaciones inherentes al modelo de contrato, siempre y cuando medie requerimiento o solicitud de entrega de los bienes o prestación de servicios y sin perjuicio de la suscripción del instrumento jurídico correspondiente. (Artículo 46 de la LAASSP).
15. Se reguló la figura de los testigos sociales. (Numeral 26 Ter y Cuarto Transitorio de la LAASSP).

16. Se rescató el concepto del suministro de bienes en contratos de prestación de servicios. (Artículo 28 de la LAASSP).
17. Se legislaron las ofertas subsecuentes de descuento, considerándolas como una modalidad aplicable únicamente a bienes y servicios cuyas características puedan ser definidas objetivamente y evaluadas inmediatamente después de la apertura de proposiciones. (Numeral 28 de la LAASSP).
18. Se incorporaron a las convocatorias a la licitación las bases y los modelos de contratos, serán gratuitas y se publicarán en CompraNet y en el Diario Oficial de la Federación. (Artículo 30 de la LAASSP).
19. El fallo se difundirá a través de CompraNet el mismo día de su emisión. (Numeral 37 de la LAASSP).
20. Se derogó el Título Segundo de la LAASSP relativo a la planeación, programación y presupuestación.
21. Se acotó la aplicación del caso de excepción a la licitación pública para fines militares o para la salvaguarda de la seguridad nacional, por lo que la actividad meramente administrativa queda excluida. (Artículo 41, fracción IV, de la LAASSP).
22. Las excepciones a la licitación pública previstas en el artículo 41, fracciones VII (declaración desierta), VIII (bienes de marca determinada), IX, primer párrafo (productos alimenticios básicos o semiprocesados, bienes perecederos, granos y semovientes), XI (contratación con campesinos o grupos urbanos marginados), XII (bienes sujetos a procesos productivos o de comercialización) y XV (servicios de mantenimiento correctivo con alcances inciertos), preferentemente deberán realizarse mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas.

23. Se previó que, atendiendo a los antecedentes de cumplimiento de los proveedores, se pueda reducir el monto de la garantía de cumplimiento de los contratos. (Artículo 48 y Sexto Transitorio de la LAASSP).
24. Se incorporó el Registro Único de Proveedores, como parte de CompraNet. (Numeral 56 Bis de la LAASSP).
25. En materia de servicios de salud, se rescataron los dos últimos párrafos del artículo 50 de la LAASSP. (Artículo 50, fracciones III y IV).
26. Se mantuvo vigente el numeral 62 de la LAASSP, en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos y se estableció la obligación de inscribir en el registro de servidores públicos sancionados las resoluciones absolutorias que se dictaren en este ámbito.¹⁰²
27. Dentro de las nuevas disposiciones que rigen el apartado de solución de controversias, por vez primera se reguló el incidente de ejecución de garantías en materia de inconformidades y se precisaron sus efectos. (Artículo 70 de la LAASSP).
28. Se modificó el Primero Transitorio de la LAASSP, a efecto de que el Decreto de reformas en comento entrara en vigor a los treinta días naturales, en lugar de los noventa que había propuesto el Ejecutivo Federal y se añadió un Quinto Transitorio, para el efecto de obligar a la Secretaría de la Función Pública a emitir lineamientos para la evaluación de proposiciones, mediante la aplicación del sistema de puntos y porcentajes.

III. Reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del 28 de mayo de 2009 y su nuevo Reglamento del 28 de julio de 2010

¹⁰² Véanse también los artículos 17 Bis y 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

III.1 *La transición de la reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*

El Decreto de reformas a la LAASSP contempló diecisiete artículos transitorios que debían normar la aplicación de las nuevas disposiciones en materia de contratación pública, muchos de los cuales en la actualidad se mantienen vigentes, a saber:

1. Artículo Primero Transitorio: Se estableció una *vacatio legis* de treinta días naturales para la entrada en vigor del Decreto de Reformas,¹⁰³ con excepción de lo señalado en el Décimo Transitorio, relativo a los cambios introducidos al Sistema CompraNet.
2. Artículo Segundo Transitorio: Se derogaron todas las disposiciones que se opusieran a estas reformas. Es importante señalar que, bajo el principio general de derecho, la norma posterior invariablemente deroga a la anterior y aquellas disposiciones de mayor entidad jerárquica, prevalecerán siempre sobre las de menor jerarquía.

En materia de contratación pública es vital acotar este concepto, ya que por la gran dispersión normativa que existe, es necesario aclarar qué disposiciones siguen vigentes y cuáles no.

3. Artículo Tercero Transitorio: Se continuaría aplicando el Reglamento de la LAASSP hasta entonces vigente, en tanto se reformara, así como las

¹⁰³ Las modificaciones se comenzaron a aplicar a partir del 27 de junio de 2009.

demás disposiciones administrativas vigentes, en la medida que no se opongan al Decreto de reformas analizado¹⁰⁴.

4. Artículo Cuarto Transitorio: Se previó que la Secretaría de la Función Pública haría una evaluación anual sobre el desempeño de los testigos sociales, para el efecto de incrementar su cobertura, para que al cabo de diez años, existiera total participación en las contrataciones públicas.
5. Artículo Quinto Transitorio: La Secretaría de la Función Pública está obligada a que en un plazo de noventa días naturales¹⁰⁵ deberá emitir Lineamientos de carácter general, a efecto de que se adopten en los procedimientos de evaluación de proposiciones los criterios de puntos y porcentajes.
6. Artículo Sexto Transitorio: Se obligó igualmente a la Secretaría de la Función Pública a que en un plazo de seis meses expidiera lineamientos de carácter general para la reducción del monto de la garantía de cumplimiento de los contratos, atendiendo a los antecedentes de cada proveedor¹⁰⁶. (Artículo 48 de la LAASSP y Décimo Transitorio).

¹⁰⁴ Es importante mencionar que mientras se expidiera el nuevo Reglamento de la LAASSP, la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, mediante Oficio-Circular No. UNCP/309/TU/00412/2009, de fecha 23 de junio de 2009, emitió las *Directrices para la aplicación de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, para efecto de facilitar la contratación que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entre tanto se publicaran los Reglamentos correspondientes y demás disposiciones administrativas*. Por tal motivo, en la Directriz Segunda, inciso p), se recomendó que las Políticas, Bases y Lineamientos en ambas materias, se fueran adecuando a las nuevas disposiciones de la materia, considerando que la señalada Secretaría de la Función Pública estaría trabajando en los proyectos de Reglamentos. (Puede consultarse en: <http://www.compranet.gob.mx>. Última visita octubre de 2013). Además, el nuevo Reglamento de la LAASSP se expidió hasta el 28 de julio de 2010, fecha en que se abrogó el señalado Oficio-Circular.

¹⁰⁵ Aunque el plazo se venció el día 27 de septiembre de 2009, en el DOF del 9 de septiembre de 2010 se expidió el “Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas”, en cuyo Capítulo Segundo se atendió a lo ordenado en este Artículo Quinto Transitorio.

¹⁰⁶ Esta disposición se cumplió con la publicación en el DOF del 9 de septiembre de 2010 del “Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas”, específicamente en su Capítulo Tercero.

7. Artículo Séptimo Transitorio: Bajo el principio de la no aplicación retroactiva de una norma en perjuicio de persona alguna, conforme al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que todos aquellos procedimientos de contratación que se hubieren encontrado en trámite a la entrada en vigor de las reformas a la LAASSP, continuarían ejecutándose hasta su total conclusión, conforme a las normas que regían al momento de convocarse.
8. Artículo Octavo Transitorio: De igual suerte, los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados con antelación a la entrada en vigor del Decreto de Reformas en comento, continuarían ejecutándose conforme a las normas bajo las cuales se formalizaron.
9. Artículo Noveno Transitorio: Los procedimientos de inconformidad, conciliación y/o de sanción administrativa que estuvieren pendientes de trámite a la entrada en vigor de estas reformas, continuarían rigiéndose en todas sus secuelas procesales conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse.
10. Artículo Décimo Transitorio: Todas las modificaciones y adecuaciones al Sistema CompraNet, deberían quedar listas a más tardar un año después de la entrada en vigor de las reformas a la LAASSP, de modo que hasta en tanto estén listos los cambios, seguirán aplicándose las disposiciones actualmente vigentes. No obstante lo anterior, y por tratarse de un sistema modular, conforme se fueran liberando algunos aplicativos, entonces se irían implantando, especialmente: (i) el módulo de notificación de fallos (artículo 37 de la LAASSP); (ii) módulo de antecedentes de cumplimiento de contratos de los proveedores (numeral 48 de la LAASSP); (iii) módulo

de registro, control y difusión de personas impedidas para contratar (artículo 50 de la LAASSP); (iv) módulo del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental (numeral 56 de la LAASSP); y, (v) módulo de notificaciones electrónicas en procedimientos de inconformidad (numeral 69 de la LAASSP).¹⁰⁷

Asimismo, se estableció que a más tardar en seis meses debían quedar listos los módulos de: (i) información de los Programas Anuales de Adquisiciones en CompraNet (numeral 21 de la LAASSP); (ii) el Padrón de Testigos Sociales (artículo 26 Ter de la LAASSP); (iii) el Padrón de Proveedores Sancionados (numeral 60 de la LAASSP); y, (iv) registro de los informes de los testigos sociales (artículo 26 Ter, fracción I, de la LAASSP).

11. Artículo Décimo Primero Transitorio: La Secretaría de Economía, mediante reglas de carácter general, irá incrementando progresivamente durante los tres años siguientes a la entrada en vigor del Decreto de Reformas el porcentaje de contenido nacional de bienes en licitaciones públicas nacionales, de modo que alcance en 2010 el 55%, 2011 el 60% y en 2012 el 65%.¹⁰⁸

12. Artículo Décimo Segundo Transitorio: Para la operación de CompraNet, la Secretaría de la Función Pública contará con la Unidad de Gobierno Digital¹⁰⁹, por lo que no implicará la creación de nuevas estructuras

¹⁰⁷ Actualmente opera la versión CompraNet 5, que puede consultarse en la página: <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html> (última visita enero de 2014).

¹⁰⁸ Véanse las Reglas para la determinación, acreditación y verificación del contenido nacional de los bienes que se ofertan y entregan en los procedimientos de contratación, así como para la aplicación del requisito del contenido nacional en la contratación de obras públicas, que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, DOF del 14 de octubre de 2010.

¹⁰⁹ Artículo 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

ocupacionales, ni estructuras orgánicas que impliquen un impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

13. Artículo Décimo Tercero Transitorio: Para dar cumplimiento a lo dispuesto por el numeral 51 de la LAASSP, la Secretaría de la Función Pública emitirá lineamientos generales para agilizar los procedimientos de pago de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.¹¹⁰
14. Artículo Décimo Cuarto Transitorio: Con el fin de acelerar el ejercicio del presupuesto de egresos, se previó que en materia de obras públicas durante 2009, se adicionaran como causales de excepción a la licitación pública, aquellos casos en los que el licitante acreditara contar con empleo intensivo de mano de obra que representara al menos un 50% del costo total del proyecto.
15. Artículo Décimo Quinto Transitorio: También aplicable únicamente a la materia de obra pública en el año de 2009, se permitió que los supuestos de excepción a la licitación pública por monto de la operación previstos en el numeral 42 de la LOPSRM, subieran al 35% del volumen anual de inversión física presupuestada de cada dependencia o entidades del Gobierno Federal.
16. Artículo Décimo Sexto Transitorio: El Ejecutivo Federal debía informar en 2009 a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión o, en su defecto, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de

¹¹⁰ En el Capítulo Quinto del “Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas”, publicado en el DOF del 9 de septiembre de 2010, se contemplan los referidos aspectos, con lo cual se abaten prácticas dilatorias para el pago a proveedores y contratistas, acabando con la brecha existente entre la prestación del servicio y/o la entrega de los bienes y la presentación de las constancias para pago. Sin embargo, en los hechos, es verdaderamente raro que un particular intente cobrar al Gobierno Federal gastos financieros, en los términos del numeral 51 de la LAASSP, con lo que se actualiza aquella máxima que reza: “el fuerte prevalece hasta que el débil lo permite”.

Diputados, los avances en los ahorros derivados de las medidas de racionalización del gasto.¹¹¹

17. Artículo Décimo Séptimo Transitorio: Las Secretarías de la Función Pública y del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en un plazo máximo de treinta días, emitirían los lineamientos para las adquisiciones de papel para uso de oficina, con un mínimo de 50% de fibras de material reciclado o fibras naturales no derivadas de la madera, o de materias primas provenientes de aprovechamientos forestales.¹¹²

En forma adicional, se expidieron algunos lineamientos para fomentar a las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales en los procedimientos de contratación pública.¹¹³

III.1.1 *Reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de junio de 2011*¹¹⁴.

En esta ocasión, la modificación al artículo 18 de la LAASSP fue únicamente para superar una omisión respecto a que las fracciones I a VI se refieren al numeral 1 de esta legislación.

¹¹¹ Artículos 45 y 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 16 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio de 2009.

¹¹² Aunque fuera del tiempo ordenado, las Secretarías de la Función Pública y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, emitieron los Lineamientos para las adquisiciones de papel para uso de oficina por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el DOF del 2 de octubre de 2009.

¹¹³ Primeramente, se creó la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, en el DOF del 15 de enero de 2009; más tarde, la Secretaría de Economía publicó en el DOF del 30 de junio de 2009, el Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas industrias y la Secretaría de la Función Pública expidió el Oficio-Circular No. UNCP/309/TU/0427/2009, de fecha 1º de julio de 2010, en el que se contienen los Lineamientos para fomentar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), en los procedimientos de adquisición y arrendamiento de bienes muebles, así como la contratación de servicios que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Seguidamente, tanto la LAASSP (artículos 8, 13, 14, 23, 28 y 36 Bis), como su Reglamento vigente (numerales 2, 11, 23, 34, 35, 38, 54, 76, 77 y 106), contemplan disposiciones en materia de fomento a las MIPYMES.

¹¹⁴ DOF del 15 de junio de 2011.

III.1.2 *Reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de enero de 2012*¹¹⁵.

En forma concomitante a la expedición de la Ley de Asociaciones Público Privadas, se adecuó la LAASSP, en las siguientes disposiciones:

1. Se modificó la fracción II del artículo 28, a fin de establecer el carácter internacional de las licitaciones en las que sólo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que México tenga celebrado un tratado de libre comercio con capítulo de compras gubernamentales, cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido dichos instrumentos internacionales, de acuerdo a las reglas de origen que prevean los tratados y las reglas de carácter general para bienes nacionales que emita la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría de la Función Pública. Asimismo se derogaron los incisos a) y b) de la misma fracción, en parte porque su contenido se subsumió en el primer párrafo de la nueva fracción II mencionada y, en parte, respecto del inciso b), porque era contradictorio establecer la opción de una licitación nacional declarada desierta, frente a la existencia de obligaciones internacionales vigentes en el caso de tratados de libre comercio contemplados en esta fracción.
2. El inciso a) de la fracción III del mismo artículo 28, fue reformado para eliminar la mención a tratados internacionales en el caso de licitaciones internacionales abiertas, evitando así una contradicción respecto de lo previsto en la fracción II ya comentada. El inciso modificado se simplificó para establecer como primera hipótesis de licitaciones internacionales

¹¹⁵ DOF del 16 de enero de 2012.

abiertas el que se “haya realizado una de carácter nacional que se declaró desierta”.

3. En el mismo artículo 28, se reformó el párrafo cuarto de la fracción III, que originalmente establecía que en las contrataciones no sujetas al ámbito de cobertura de los tratados, las dependencias o entidades no estarían sujetas a la prelación establecida en las fracciones II y III del artículo en comento. La nueva redacción dispuso en qué casos, de haberse declarado desierta una licitación pública nacional no regulada por tratados, la convocante podría optar por realizar una licitación internacional bajo la cobertura de tratados o una internacional abierta.
4. Asimismo, se adicionó un segundo párrafo a la fracción III del artículo 43, que regula el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas (invitación restringida), para disponer que en caso de que no se presenten el mínimo de tres proposiciones para ser analizadas técnicamente, se podrá optar por declarar desierta la invitación, o bien, continuar con el procedimiento y evaluar las proposiciones presentadas, incluyendo la opción de que en caso de que sólo se cuente con una propuesta, la convocante podrá adjudicarle el contrato si considera que reúne las condiciones requeridas, o bien proceder a la adjudicación directa sin modificar los requisitos de la invitación original. El último párrafo del mismo artículo 43 se modificó, ya que originalmente sujetaba la adjudicación directa a haber declarado desiertos ya fueren dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, o bien, una invitación derivada de una licitación pública declarada desierta, de tal suerte que con la nueva redacción se otorgó libertad a la convocante para la adjudicación directa si una sola invitación restringida hubiere sido declarada desierta.

5. Igualmente se reformó el primer párrafo del artículo 80, que preveía la posibilidad de convenir un compromiso arbitral en los contratos, pero limitándolos a los de prestación de servicios de largo plazo regulados en la fracción VI del artículo 3 de la Ley. En la nueva redacción, esta posibilidad se amplió a todos los contratos contemplados en la LAASSP, respecto de cuestiones relativas a la interpretación de cláusulas o de su ejecución, haciendo aplicable para dicho efecto lo previsto en el Título Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio.
6. Por último, se reformó el artículo 84, que establecía originalmente la posibilidad para las partes de convenir otros mecanismos de solución de controversias para resolver sus discrepancias sobre la interpretación o ejecución de los contratos de prestación de servicios de largo plazo, pero sujetando dicha opción a que el procedimiento estipulado estuviera reconocido en disposiciones generales que al efecto emitiera la Secretaría de la Función Pública. En la nueva redacción, se deja a las partes en libertad de convenir dichos mecanismos, eliminando la mención a la Secretaría de la Función Pública y se amplía esta posibilidad a todos los contratos de la LAASSP.

III.2 El nuevo Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su régimen transitorio.

Desde la promulgación de la LAASSP en el año 2000, se había expedido únicamente un Reglamento en 2001, que sufrió una importante reforma en 2006; sin embargo, no fue sino hasta las modificaciones a la legislación de mérito del mes de mayo de 2009, que se generó la necesidad de publicar un

nuevo Reglamento acorde con los cambios trascendentes que habían tenido lugar.

De esta manera, en cumplimiento al artículo Tercero Transitorio de la reforma del 28 de mayo de 2009 a la LAASSP, el 28 de julio de 2010 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, con lo que se logró tener mayor seguridad y certeza jurídica en la contratación gubernamental.

Para facilitar un análisis sistemático, se procederá a revisar en forma conjunta la LAASSP y su Reglamento, haciendo las referencias respectivas en cada instituto jurídico.

III.3 *Conceptos generales.*

El Título Primero “Disposiciones Generales” de la LAASSP, expone una serie de definiciones básicas para el buen entendimiento del proceso de las contrataciones públicas, de las cuales destacan por su importancia, las siguientes:

1. Sujetos de la LAASSP:

Los destinatarios naturales de la legislación en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios son las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, unidades administrativas de la Presidencia de la República, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal

mayoritaria, fideicomisos públicos, así como las Entidades Federativas o los Municipios cuando realicen operaciones de contratación con cargo total o parcial a fondos federales. Igualmente, son sujetos de estas normas, las personas de derecho público de carácter federal a quienes la Constitución Federal les otorgue autonomía y aquellas otras entidades que cuenten con un régimen específico de contratación, en todo aquello que no esté contemplado en los ordenamientos que los rigen.

Lo anterior conlleva a las siguientes consideraciones:

- a) Los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios que realice el Poder Legislativo y el Poder Judicial, quedan expresamente excluidos de la aplicación de la LAASSP; empero, no quedan fuera de la obligación de observar cabalmente lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹⁶
- b) Las contrataciones públicas que realicen los entes autónomos se regirán por sus propias normas en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.¹¹⁷

¹¹⁶ En el caso del Poder Legislativo, cada una de las Cámaras ha emitido sus propios ordenamientos en la materia; así, la Cámara de Diputados publicó su *Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, en el DOF del 15 de febrero de 2006 (y su reforma dada a conocer en el DOF del 4 de septiembre de 2008); la Cámara de Senadores, hizo lo propio con su *Manual de Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas*, en el DOF del 11 de marzo de 2009. El Poder Judicial no es la excepción y ha emitido los siguientes ordenamientos: *Acuerdo General 6/2009 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Bases para que las adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios, obra pública y los servicios relacionados con la misma, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el DOF del 30 de marzo de 2009 (y su reforma del 12 de abril de 2013) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del “Acuerdo General de Administración VI/2008, del veinticinco de septiembre de dos mil ocho, del Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el que se regulan los procedimientos para la adquisición, administración y desincorporación de bienes y la contratación de obras, usos y servicios requeridos por este Tribunal”, publicado en el DOF del 10 de noviembre de 2008.

¹¹⁷ A guisa de ejemplo, entre otros, la Auditoría Superior de la Federación ha emitido las *Normas Administrativas aplicables a las adquisiciones, arrendamientos y servicios*, publicadas en el DOF del 12 de febrero de 2010; el Consejo General del Instituto Federal Electoral, ha expedido su *Reglamento del Instituto*

- c) Los actos y contratos celebrados entre dependencias del Ejecutivo Federal; entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; entre entidades paraestatales; entre dependencias y entidades federales con dependencias y entidades de los Estados y Municipios, quedan fuera del alcance de la LAASSP, siempre y cuando tengan capacidad para proveer los bienes o prestar los servicios por sí mismos, pudiendo subcontratar hasta un 49% del monto total del contrato; en caso contrario, dichos actos jurídicos deberán ajustarse a la legislación de la materia.¹¹⁸ En todo caso, deben observar fielmente lo dispuesto por el numeral 134 de la Constitución Federal.
- d) Las Entidades Federativas o los Municipios que realicen operaciones con cargo total o parcial a fondos federales, en principio, deben cumplir la legislación federal; sin embargo, en tratándose de operaciones regidas por el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal¹¹⁹, se regirán por las normas estatales.
- e) Las operaciones que realicen algunas entidades con un régimen especial de contratación pública, no están sujetas a la LAASSP.¹²⁰

Federal Electoral en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, DOF del 21 de enero de 2010; y, la Junta de Gobierno del Banco de México dio a conocer las *Normas del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios*, publicada en el DOF del 31 de marzo de 2010. Otros entes autónomos tienen su propia normatividad en la materia, v.gr. la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Universidad Nacional Autónoma de México, por tan sólo citar algunos.

¹¹⁸ Artículo 4 del Reglamento de la LAASSP.

¹¹⁹ DOF del 27 de diciembre de 1978. El Capítulo V de dicha legislación, relativo a los Fondos de Aportaciones Federales, contempla los casos del denominado Ramo XXXIII del Presupuesto de Egresos de la Federación, a través del cual la Secretaría de Desarrollo Social determina los recursos que la Federación remitirá a los Municipios, mediante complejos cálculos actuariales de medición de sus niveles de pobreza.

¹²⁰ Es el caso de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, en tratándose de adquisiciones, obras y servicios para actividades sustantivas de carácter productivo, previstas en la Ley de Petróleos Mexicanos (DOF del 28 de noviembre de 2008) y su Reglamento (DOF del 4 de septiembre de 2009); o las operaciones realizadas por los Centros Públicos de Investigación con los recursos autogenerados de sus fondos de investigación científica y desarrollo tecnológico.

2. Objeto de la LAASSP:

Esta legislación, de orden público, tiene por objeto reglamentar el artículo 134 Constitucional en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles¹²¹, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza. Se incluyen también los arrendamientos financieros, en los que ya no necesariamente se deberá ejercer la opción terminal de compra, a conveniencia del Gobierno Federal.

Las adquisiciones y arrendamientos de bienes inmuebles están reguladas en la Ley General de Bienes Nacionales.¹²²

Quedan igualmente fuera del alcance de la legislación, aquellas operaciones de adquisición de bienes o contratación de servicios cuyo procedimiento de contratación se encuentre regulado en otras normas.¹²³

De la misma suerte, la contratación de servicios personales subordinados o bajo el régimen de honorarios, no están regulados por la LAASSP.¹²⁴

¹²¹ Se aplica la definición de bien mueble establecida en los numerales 752 a 763 del Código Civil Federal (DOF del 26 de mayo de 1928).

¹²² DOF del 20 de mayo de 2004, numerales 95 a 101.

¹²³ Algunos ejemplos se encuentran en la Ley Federal de Telecomunicaciones (DOF del 7 de junio de 1995), en cuyo artículo 14 se establece que las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro para usos determinados se otorgarán mediante licitación pública; en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (DOF del 31 de mayo de 1993), en el numeral 125 y siguientes, regula el procedimiento de licitación pública para la adjudicación de capacidad de generación de energía eléctrica; en el Reglamento de Gas Natural (DOF del 8 de noviembre de 1995), en cuyos numerales 24, 28, 31, 38 a 46, contempla que el otorgamiento de permisos para el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural se adjudicarán mediante licitación pública.

¹²⁴ Se trata de servicios que se pagan con cargo al Capítulo 1000 del Clasificador por Objeto del Gasto (DOF del 28 de diciembre de 2010) y no de servicios profesionales independientes, que sí son materia de la LAASSP.

Finalmente, existen otros servicios que pueden quedar fuera del ámbito de la aplicación de este ordenamiento, sujetos a la interpretación que haga la Secretaría de la Función Pública, a petición expresa de cada dependencia o entidad.¹²⁵

3. Definiciones principales:

a) Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (POBALINES o PBL's): Cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal debe emitir sus respectivas POBALINES, que contendrán las políticas, procedimientos y ejecución de contratos, previendo las áreas que aplicarán la Ley y su Reglamento; los niveles jerárquicos de los servidores públicos responsables de los actos de procedimientos y contratación; forma en que se cumplirán los plazos previstos en la LAASSP y su reglamento, así como los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública¹²⁶, en las que regulan el ejercicio de las facultades discrecionales que la LAASSP les confiere. Éstas deben ser expedidas por el Titular de la Dependencia o por el Órgano de Gobierno de las Entidades Paraestatales, a propuesta de los Comités de

¹²⁵ Artículo 3, fracción IX, de la LAASSP. Ahora bien, con la promulgación de la Ley de Asociaciones Público Privadas, publicada en el DOF del 16 de enero de 2012, se dispuso en su artículo Tercero Transitorio que “Los proyectos equiparables a los de asociación público-privada, que se hayan iniciado con anterioridad y se encuentren en procedimiento de contratación, ejecución o desarrollo a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán rigiéndose conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor del mismo; en caso de proyectos de asociación público-privada que se encuentren en la etapa de preparación a la entrada en vigor del presente decreto, las dependencias y entidades se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Asociaciones Público Privadas, con absoluto respeto de los derechos adquiridos por terceros interesados en la contratación”, por lo que los proyectos con esta naturaleza se registrarán en lo sucesivo tomando como marco este último ordenamiento.

¹²⁶ *Ibidem*, numeral 1, penúltimo párrafo, con relación al Capítulo Primero del “Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas”, publicado en el DOF del 9 de septiembre de 2010.

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios que cada institución establece.¹²⁷

- b) Ofertas subsecuentes de descuentos: Es una modalidad que se establece en los procedimientos de licitación pública convocados por el Gobierno Federal, por virtud de la cual se le da la oportunidad a los licitantes para mejorar el precio ofertado en forma inicial, sin variar las especificaciones o características originales de la propuesta técnica, debiendo adjudicarse el contrato a quien tenga la proposición conveniente más baja, siguiendo al efecto los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública.¹²⁸ La esencia es que se trate de bienes de uso común, sin mayor complejidad técnica de evaluación y que puedan ser revisados inmediatamente después de que se realiza el acto de presentación y apertura de proposiciones.

En protección de las micro, pequeñas y medianas empresas, cuando éstas participen de forma individual en licitaciones públicas, no aplicará esta modalidad, salvo cuando realicen proposiciones conjuntas en los términos del Reglamento¹²⁹.

- c) Investigación de Mercado: Previamente a la realización de cualquier procedimiento de adjudicación de contratos, las dependencias y entidades están obligadas a verificar: (i) la existencia de los bienes, arrendamientos y servicios de que se trate; (ii) la presencia de proveedores a nivel nacional e internacional; y (iii) la determinación

¹²⁷ *Ibidem*, artículo 22, fracción III.

¹²⁸ *Ibidem*, artículos 2, fracción VIII y 28, penúltimo párrafo, con relación al numeral 38 del Reglamento de la LAASSP y al Capítulo Cuarto del “Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas”, publicado en el DOF del 9 de septiembre de 2010.

¹²⁹ Artículo 38 fracción VII, del Reglamento de la LAASSP.

del precio estimado. Para tal efecto, se pueden allegar de información proveniente de la misma convocante, atendiendo a sus antecedentes de compra u obtener datos que les puedan proporcionar las cámaras comerciales, industriales o de servicios del ramo o los propios fabricantes de los bienes o prestadores de servicios.

- d) Precio No Aceptable: Es aquél que, derivado de la investigación de mercado, resulta superior al 10% respecto del que se observa como mediana en dicha investigación o, en su defecto, al promedio de las ofertas presentadas en la misma licitación. Su cálculo se realizará con base en el criterio de evaluación binario que señala el Reglamento.¹³⁰
- e) Precio Conveniente: Es el que se determina a partir de obtener el promedio de los precios preponderantes que resulten de las proposiciones aceptadas técnicamente en la licitación y a éste se le resta el porcentaje definido en las POBALINES de la institución de que se trate. Su cálculo se realizará con base en lo estipulado en el Reglamento.¹³¹
- f) Contratos de Prestación de Servicios de Largo Plazo (PPS): Son aquellos que involucran varios ejercicios fiscales y se suscriben entre el Estado y un particular, en su calidad de inversionista-proveedor, a efecto de que este último se obligue a prestar el servicio con los activos que él provea por sí mismo o a través de terceros, de conformidad con un proyecto determinado.¹³²

¹³⁰ *Ibidem*, numeral 51 inciso a) tercer párrafo.

¹³¹ *Idem*. Inciso b). Dicho porcentaje en ningún caso deberá ser inferior al 40%.

¹³² Con el objeto de crear un marco jurídico para impulsar y regular el desarrollo de los PPS, se puede citar como antecedente lo siguiente: el 26 de marzo de 2003 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios (modificado en el DOF del 9 de abril de 2004). Igualmente, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público,

Un punto importante que distingue la aplicación de la LAASSP, de la LOPSRM en materia de los PPS, es que a partir de la entrada en vigor del Decreto de Reformas del 28 de mayo de 2009, aquellos proyectos que involucren exclusivamente la adquisición de bienes muebles, se registrarán por el ordenamiento en primer término citado y aquellos otros que impliquen la ejecución de obras, se denominarán Obras Públicas Asociadas a Proyectos de Infraestructura (OPAPI's) y estarán reguladas por la legislación mencionada en segundo lugar.¹³³

- g) Autoridades Normativas: Corresponde a las Secretarías de la Función Pública, de Hacienda y Crédito Público y de Economía, interpretar administrativamente, en el ámbito de sus respectivas competencias, los alcances de la legislación de la materia.¹³⁴ Para tal efecto, sus disposiciones deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de que puedan ser de observancia obligatoria.¹³⁵

dieron a conocer los Lineamientos para la elaboración del análisis costo y beneficio de los proyectos para prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal conforme a lo previsto en el numeral 15 y el Transitorio Segundo del referido Acuerdo y la Metodología para la comparación de ofertas económicas en los procedimientos de contratación con relación a los proyectos para prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en el numeral 30 y el Segundo Transitorio del invocado Acuerdo. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha emitido sendos Oficios-Circulares Números 801.1.-328, del 16 de agosto de 2004 y 801.1.-217, del 23 de agosto de 2007, sobre estas materias. (Todas estas disposiciones pueden ser consultadas en: <http://www.compranet.gob.mx>. Última visita octubre de 2013). A la fecha, los PPS están regulados en la LAASSP (artículo 3, fracción VI); sin embargo, podrán quedar subsumidos en la Ley de Asociaciones Público Privadas, conforme al artículo 7 de dicho ordenamiento y su Reglamento.

¹³³ Conforme a los numerales 1 y 2, fracción VIII, de la LOPSRM, las OPAPI's son las obras que tienen por objeto la construcción, ampliación o modificación de bienes inmuebles destinados directamente a la prestación de servicios vinculados a los sectores de comunicaciones, transportes, hidráulico, medio ambiente, turístico, educación, salud y energético.

¹³⁴ Véanse los numerales 31, 34 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF del 29 de diciembre de 1976), con relación al 7 de la LAASSP. Ante la inminente desaparición de la Secretaría de la Función Pública, según Decreto de reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2 de enero de 2013, sus facultades en materia de interpretación de la LAASSP y su Reglamento serán asumidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una vez que sea creada la instancia anticorrupción.

¹³⁵ Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (DOF del 4 de agosto de 1994).

- h) Legislación Supletoria: Se aplicarán en forma supletoria a la LAASSP, y en estricto orden de prelación, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.¹³⁶ El único caso en el que cambia el orden de la supletoriedad ya señalada, es en tratándose de la aplicación de sanciones a proveedores, prevista en el numeral 61 *in fine* de la propia LAASSP, caso en el que primeramente se observará lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, posteriormente el Código Civil Federal y, por último, el Código Federal de Procedimientos Civiles.
- i) Anticipos: En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, existen ciertos parámetros en la materia que la diferencian del tratamiento en la obra pública, a saber: (i) se trata de pagos a cuenta del precio final¹³⁷; (ii) pueden ser pagos progresivos, según el avance de fabricación, en cuyo caso se deberán amortizar en forma proporcional al porcentaje recibido¹³⁸; (iii) cualquier cantidad que se entregue al

¹³⁶ El criterio jurisprudencial enseña cuáles son los principios que deben ser observados para que opere la supletoriedad de las normas jurídicas: “*SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE*. Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra”. Octava Época; Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tomo: 76, Abril de 1994; Tesis: I.4o.C. J/58; página 33. (Véase también en: <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>. Última visita enero de 2014).

¹³⁷ En principio, la regla general es que el porcentaje máximo que se puede entregar a título de anticipo es el 50% del monto del contrato, salvo que los bienes o servicios no puedan ser recibidos sin haber cubierto previamente el valor de la transacción, como es el caso de algunas suscripciones a publicaciones periódicas, seguros u otros servicios. (Artículo 13 de la LAASSP).

¹³⁸ Véase el numeral 13 de la LAASSP. En estos casos, se prevé que se otorgarán anticipos cuando se trate de la fabricación de bienes de largo proceso de manufactura, considerando como tal, más de sesenta días naturales, hipótesis en la que el porcentaje podrá variar entre un 10% y hasta el 50%.

proveedor a título de anticipo, deberá estar garantizada al 100%;¹³⁹ (iv) se establece que para fomentar la actividad económica de las micro, pequeñas y medianas empresas, se les podrá otorgar la mayor cantidad posible de anticipos, dentro del límite máximo señalado previamente; y, (v) el atraso en la entrega de los anticipos por parte de las dependencias y entidades, prorroga en igual plazo la fecha de cumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor. El monto de anticipo podrá ser objeto de ajuste con base en el saldo del precio total.¹⁴⁰

- j) Margen de Preferencia Nacional en Licitaciones Públicas Internacionales Abiertas: Como una medida de promoción a la industria doméstica, la Secretaría de Economía ha establecido que en igualdad de condiciones, se habrán de preferir los bienes o servicios nacionales con respecto a los de importación, otorgándoles a los primeros un porcentaje de hasta el 15% de preferencia en el precio.¹⁴¹

Es importante mencionar que el aludido margen de preferencia nacional no aplica en el caso de las licitaciones públicas internacionales bajo la cobertura de tratados de libre comercio que contengan capítulos de compras gubernamentales y de los que México forme parte, toda vez que la esencia de dichos acuerdos es el trato nacional y la no discriminación.

¹³⁹ *Idem*, artículo 48, fracción I, de la LAASSP.

¹⁴⁰ Artículo 80, tercer párrafo del Reglamento de la LAASSP.

¹⁴¹ *Ibidem*, numeral 14 de la LAASSP. Adicionalmente, la Secretaría de Economía expidió las “Reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto del precio de los bienes de importación, en los procedimientos de contratación de carácter internacional abierto que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2010”, en las que estableció el porcentaje del 15%.

- k) Consolidación de Bienes de Consumo Generalizado: A fin de que las dependencias y entidades gubernamentales ejerzan en forma más eficiente su poder de compra, la Secretaría de la Función Pública, oyendo la opinión de la Secretaría de Economía, emitirá disposiciones de carácter general, a efecto de que las adquisiciones, arrendamientos y servicios sean contratados en forma consolidada, pudiéndose incluso agrupar diversas instituciones para apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo.¹⁴²

Esta materia es una de las que forma parte de las nuevas tendencias de contratación, a cargo de la Unidad de Políticas de Contratación Pública de la Función Pública, quien junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, han estado impulsado la adopción de medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria¹⁴³.

- l) Contratos Marco: Esta novedosa figura no tiene precedentes en la LAASSP, sino a partir de la reforma estudiada. Sin embargo, no es del todo original, ya que diversos países en el mundo la emplean, como una forma de hacer más eficiente y transparente el ejercicio del gasto público destinado a las compras gubernamentales. Destaca el caso de algunos Estados de la región latinoamericana, quienes a través de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales y el Banco

¹⁴² *Ibidem*, numeral 17 de la LAASSP y 12 de su Reglamento.

¹⁴³ Véanse el “Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración”, publicado en el DOF el 10 de diciembre de 2012 y su modificación dada a conocer en el mismo medio el 30 de diciembre de 2013 y los “Lineamientos para la aplicación y seguimiento de las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración”, publicados en el DOF del 30 de enero de 2013.

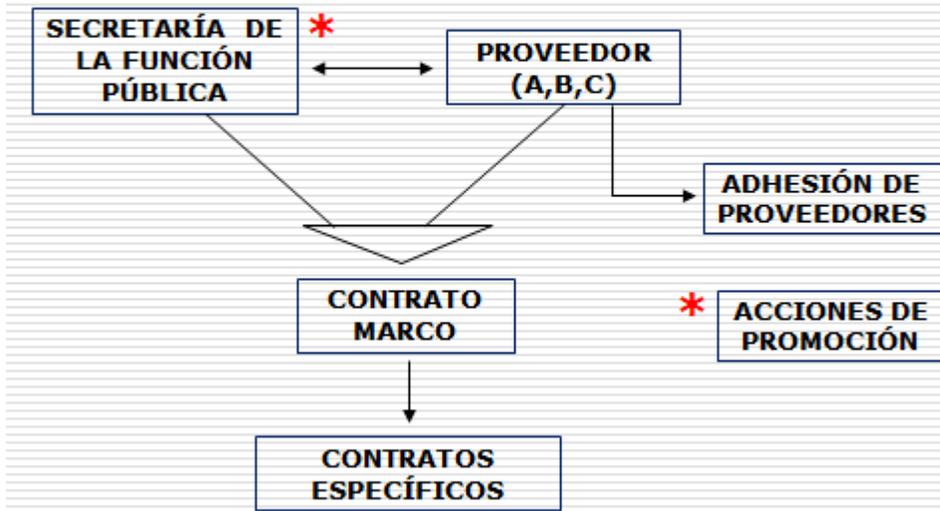
Interamericano de Desarrollo (BID), han compartido sus experiencias.¹⁴⁴

En el Reglamento de la LAASSP se definen los Contratos Marco y se detalla su funcionamiento, el cual está prácticamente alineado a las mejores prácticas internacionales en la materia.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Durante los días 2 al 4 de septiembre de 2009, se llevó a cabo en la Ciudad de México, Distrito Federal, la V Conferencia de Compras Gubernamentales en las Américas, en el que dentro del Módulo “*Nuevas Tendencias en Negociaciones de Compras Públicas*”, se hizo una presentación sobre los Convenios Marco en la República de Panamá, a cargo del Director General de Contrataciones Públicas, Señor Eldis Iván Sánchez Tuñón, quien presentó algunas definiciones en torno a este importante tema, señalando que es un “Contrato público con uno o más proponentes, para la adquisición de productos y servicios de consumo masivo y cotidiano, con precios y condiciones determinados durante un periodo de tiempo definido. Está regulado por la Ley 22 del 27 de junio de 2006 y reglamentada por el Decreto Ejecutivo 366 del 28 de diciembre de ese mismo año; dicha Ley 22 fue reformada por la Ley 41 del 10 de julio de 2008 de la República de Panamá. (En los Convenios Marco), los proveedores ven al Estado como uno solo; simplifica y agiliza los procesos de abastecimiento (y permite la) planificación de las compras, (a) precios accesibles (y) mejores tiempos de entrega. (Tiene) cobertura en todas las regiones; (permite la) disminución en costos de inventarios; (otorga) valores agregados a los productos o servicios; (favorece el) acceso directo a un mercado potencial, vasto y cautivo; los productos o servicios se pueden incluir en el Catálogo Electrónico (y) las Entidades compran del Catálogo. El Catálogo Electrónico es una tienda virtual donde se muestran todos los productos y servicios de consumo masivo y cotidiano que se negocian, y por la cual las entidades a nivel nacional deberán confeccionar sus órdenes de compra. (Las) Reglas de Funcionamiento (de los Convenios Marco suponen que) las entidades están obligadas a consultar el Catálogo antes de llamar a un acto público; si el bien está en el catálogo, se comprará al proveedor que ofrezca el mejor precio (y) durante la vigencia del Convenio Marco, los proveedores podrán mejorar sus precios. (Finalmente), los Convenio Marco no deben ser evaluados por renglón, deben ser evaluados como una solución integral. Todo no se basa en el precio; también hay que tomar en cuenta los factores cualitativos, como lo son los ahorros a nivel de logística, administración e infraestructura.” (Puede consultarse en: <http://www.ricg.org/es/pages/actividades.aspx>. Última visita octubre de 2013).

¹⁴⁵ El artículo 14 del Reglamento de la LAASSP señala: “ Los contratos marco a que se refiere el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley, son los acuerdos de voluntades que celebran una dependencia o entidad con uno o más posibles proveedores, mediante los cuales se establecen de manera general las especificaciones técnicas y de calidad, alcances, precios y condiciones que regularán la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios que, posteriormente, mediante contratos específicos, en su caso, formalicen las dependencias o entidades, con fundamento en la fracción XX del artículo 41 de la Ley...”.

CONTRATOS MARCO



4. Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios en el Extranjero: Bajo el principio latino *locus regit actum*¹⁴⁶, se aplican las siguientes reglas:

- a) Si los bienes o servicios materia de la contratación son utilizados o prestados en territorio extranjero, los procedimientos se registrarán por la ley del lugar en el que se realice la operación, aplicando en lo que resulte aplicable, la LAASSP. En tal sentido, debe afirmarse que el espíritu del artículo 134 Constitucional debe ser invariablemente observado, en cuanto a buscar que el Estado Mexicano obtenga las mejores condiciones.¹⁴⁷

¹⁴⁶ “La ley del lugar es la que rige el acto”. Igualmente se recoge ese principio en el numeral 16 de la LAASSP.

¹⁴⁷ En este sentido, véase Collado Velázquez, Juan Carlos: *Consideraciones Jurídicas en Materia de Adquisiciones de Bienes y Prestación de Servicios en el Extranjero para la Industria Petrolera Estatal*, en Pemex Lex, *Aspectos Jurídicos de la Industria Petrolera Mexicana en el Contexto de la Globalización*, México, Petróleos Mexicanos, 2001, p. 73-80.

Para llevar a cabo este tipo de contrataciones, deberá acreditarse con la investigación de mercado, la existencia de un proveedor extranjero único y que es su deseo contratar con base en la legislación de su país, cuando sólo sea posible contratar con el proveedor en el extranjero y/o cuando carezca de representación legal en México.

- b) Si los bienes o servicios han de ser utilizados o prestados en México, los procedimientos de contratación se ajustarán, por regla general, a la LAASSP.
- c) Sin embargo, la novedad de la reforma admite que hay circunstancias bajo las cuales ni el procedimiento, ni la contratación, se pueden llevar a cabo bajo la legislación mexicana; en tal supuesto, se deberá acreditar fehacientemente que dichas operaciones no pueden realizarse en esos términos y, por ende, corresponderá al titular del área requirente justificar que se garantizan las mejores condiciones de contratación para el país, debiendo aprobar la operación respectiva, mediante un dictamen, el titular de la dependencia o entidad contratante o el servidor público en quien éste delegue dicha facultad.

Si el valor resulta inferior a 300 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, bastará con el documento comprobatorio del gasto, para sustentar la adjudicación.¹⁴⁸

5. Planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios: Si bien es cierto que en la reforma estudiada se derogó el Título Segundo de la LAASSP, que antaño se refería a esta

¹⁴⁸ Artículo 12 del Reglamento de la LAASSP.

materia, también lo es que el contenido de dicho apartado se conserva y se sigue haciendo referencia a ella con todo detalle.

En efecto, desde la redacción del artículo 1 de la LAASSP se eliminó el rastro de lo mencionado, al indicar que esta legislación, de orden público, tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza.¹⁴⁹

Sin embargo, es evidente que no pueden desaparecer las referencias a tan importantes acciones administrativas, por lo que:

a) Respecto a la planeación y a la programación, el numeral 18 de la LAASSP refiere que todas las acciones reguladas por dicho ordenamiento, deben ajustarse al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales, institucionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales.¹⁵⁰

Por lo tanto, se prevé extensamente el tema de los Programas Anuales de Adquisiciones, sus características y la forma en cómo debe elaborarse, ejecutarse e informarse.¹⁵¹

b) Los temas de la presupuestación y el gasto están previstos en el artículo 24 de la LAASSP.¹⁵² Tan importante es este rubro, que la

¹⁴⁹ El artículo 1º. de la LAASSP, vigente hasta antes de la entrada en vigor de las reformas publicadas en el DOF del 28 de mayo de 2009, establecía la regulación de las acciones de planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza.

¹⁵⁰ Véase el artículo 10 de la Ley de Planeación (DOF del 5 de enero de 1983).

¹⁵¹ Artículos 20 y 21 de la LAASSP.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene una injerencia fundamental en la materia, según se señala enseguida: (i) tiene facultades para autorizar que se comprometan recursos de ejercicios fiscales ulteriores, a través de los llamados proyectos plurianuales¹⁵³; y, (ii) puede aprobar que se convoquen, adjudiquen y formalicen contratos cuya vigencia inicie en el ejercicio fiscal siguiente (procedimientos anticipados), aunque los actos jurídicos estarán sujetos a la condición suspensiva consistente en la existencia de los recursos presupuestarios respectivos del ejercicio fiscal en que surtirán sus efectos.

- c) Los programas anuales de adquisiciones de las dependencias y entidades son también acciones vinculadas con la planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios¹⁵⁴. Estos programas tienen las siguientes características: (i) se elaboran tomando en consideración los Capítulos 2000 (materiales y suministros), 3000 (servicios) y 5000 (bienes) del Clasificador por Objeto del Gasto, considerando únicamente la materia de la LAASSP y excluyendo los servicios públicos; (ii) se deben tener listos a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate y darse a conocer a través de la página de CompraNet del Gobierno Federal y del sitio de la dependencia o entidad de que se trate; y, (iii) podrán ser modificados, condicionados, adicionados, suspendidos y aun cancelados, sin responsabilidad alguna para el Estado, porque no le representa un compromiso de compra; no obstante ello, los servidores públicos están

¹⁵² En el mismo orden de ideas, véanse la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF del 30 de marzo de 2006) y su Reglamento (DOF del 28 de junio de 2006).

¹⁵³ Numerales 32 y 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 25 de la LAASSP.

¹⁵⁴ Artículos 20 y 21 de la LAASSP.

obligados a dar cuenta de cualquier cambio en forma mensual, a través de CompraNet, e informar al propio tiempo a la Secretaría de la Función Pública¹⁵⁵.

6. Se regulan en detalle dos cuerpos colegiados de suma trascendencia para los procesos de contratación: los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (CAAS) y las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento, cuyas características principales son:

a) CAAS: Se trata de un cuerpo colegiado creado en las instituciones públicas con una filosofía de corresponsabilidad e interdisciplinariedad, a fin de servir básicamente como un ente de consulta y control de gestión, cuyas normas de integración y funcionamiento están previstas tanto en la LAASSP, como en su Reglamento¹⁵⁶ y pueden quedar resumidas de la manera siguiente: (i) para revisar el Programa Anual de Adquisiciones y sus modificaciones; (ii) para dictaminar los casos de excepción a la licitación pública¹⁵⁷; (iii) para dictaminar los proyectos de las POBALINES y, en su caso las propuestas de modificación, así como autorizar los casos no previstos en ellas; (iv) para analizar trimestralmente el informe y resultados generales de las contrataciones que realicen; (v) para autorizar, cuando se justifique, la creación de subcomités y para aprobar sus normas de integración y funcionamiento; (vi) para elaborar y aprobar su manual de integración y

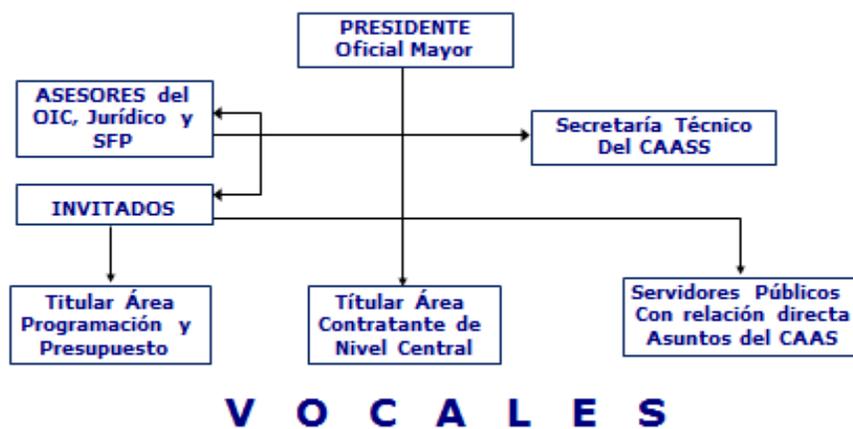
¹⁵⁵ El artículo 8, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece como una obligación a cargo de los funcionarios públicos la formulación y la ejecución de los planes, programas y presupuestos, de conformidad con su ámbito competencial, al tiempo que les vincula al cumplimiento de la normatividad en materia de manejo de recursos públicos.

¹⁵⁶ Numerales 22 de la LAASSP y 14 a 19 de su Reglamento actualmente en vigor.

¹⁵⁷ Los CAAS dictaminan únicamente los casos de excepción previstos en el artículo 41, fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX de la LAASSP. Por exclusión, las demás fracciones del numeral 41 mencionado, así como los supuestos del artículo 42, quedan bajo la estricta responsabilidad del titular del área requirente de los bienes o servicios.

funcionamiento; (vii) para coadyuvar al cumplimiento de la LAASSP y su Reglamento y (viii) determinar los montos máximos de contratación con base en el presupuesto autorizado para su dependencia o entidad.

**INTEGRACIÓN DEL COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS
(ART. 22 DE LA LAASSP Y 19 DEL RLAASSP)**



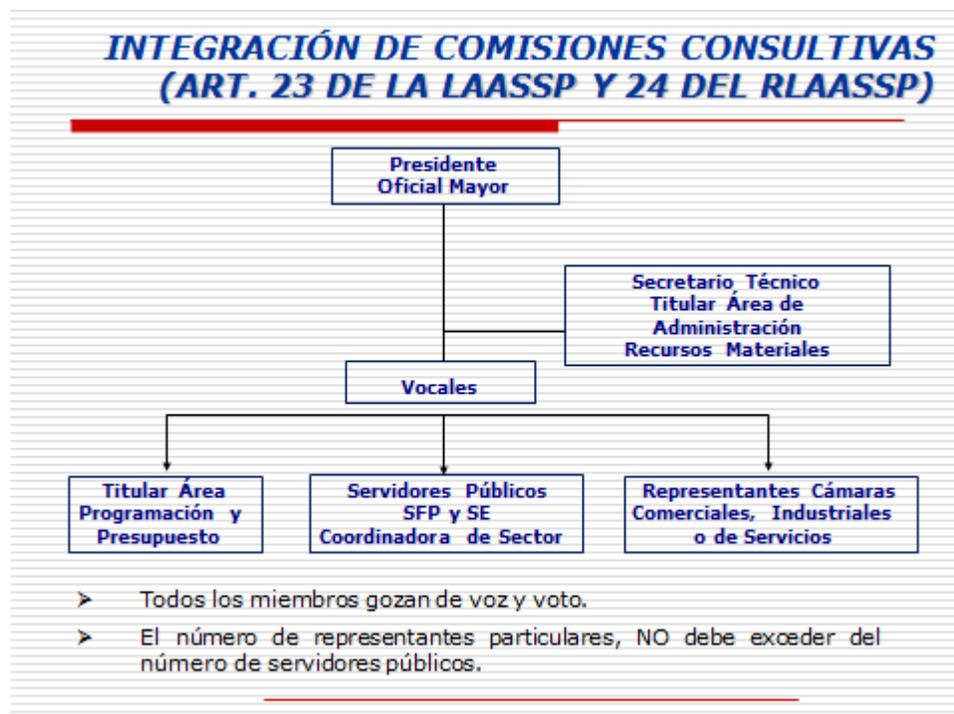
*** 7 VOCALES TITULARES (VOZ Y VOTO) = MIEMBROS DEL CAAS**

- b) Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento: Se crean únicamente en aquellas instituciones en las que por razón del volumen e importancia de sus adquisiciones así se justifica.¹⁵⁸ Sus facultades básicas son las que a continuación se mencionan: (i) propiciar y fortalecer los lazos de comunicación con la proveeduría, a fin de lograr una mejor planeación de las contrataciones públicas; (ii) colaborar en la elaboración de los programas de desarrollo de proveedores nacionales; (iii) promover programas de sustitución de importaciones y de simplificación de trámites y procedimientos administrativos relacionados con las materias reguladas en la LAASSP; (iv) emitir recomendaciones sobre la utilización de las reservas de compras pactadas en los tratados de libre comercio de los que México forma

¹⁵⁸ Artículos 23 de la LAASSP y 20 de su Reglamento vigente.

parte; (v) impulsar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas; (vi) difundir la utilización de estímulos gubernamentales y el empleo de los mecanismos de financiamiento ofrecidos por el Gobierno Federal; (vii) informar a los CAAS sobre las recomendaciones planteadas en la Comisión, para que aquellos les den seguimiento adecuado; (viii) aprobar sus propios manuales de integración y funcionamiento; y (ix) conocer y opinar sobre los programas de licitaciones públicas internacionales de la institución de que se trate.

La integración y funciones de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento se encuentran establecidas en el Reglamento.¹⁵⁹

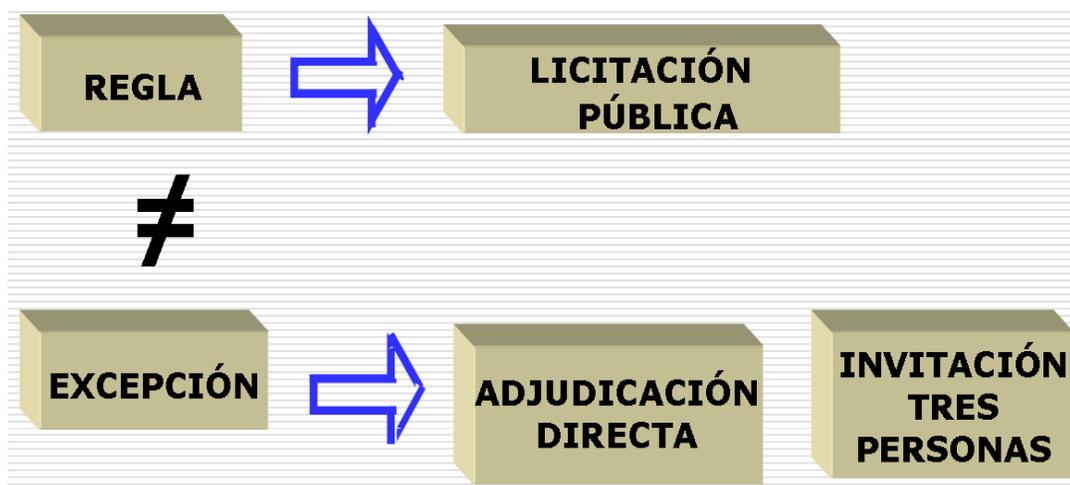


III.4 Procedimientos de Contratación.

¹⁵⁹ Artículos 24 a 26 del Reglamento de la LAASSP.

El Título Segundo de la LAASSP, haciendo eco a los párrafos tercero y cuarto del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aboca a detallar pormenorizadamente los procedimientos de contratación de que se vale el Gobierno Federal para realizar sus adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Por regla general, los procedimientos de contratación pública se realizan a través de la licitación pública y sólo cuando ella no resulte ser idónea, entonces corresponderá a los distintos ordenamientos reglamentarios del referido precepto constitucional, determinar los llamados supuestos de excepción, mismos que pueden llevarse a cabo mediante la aplicación de los mecanismos alternativos de invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa.



No debe perderse de vista que cualquiera que sea la vía de contratación, invariablemente se deberán satisfacer al Estado Mexicano las mejores condiciones, mismas que en forma enunciativa y no limitativa se expresan en la Ley Fundamental en cuanto al precio, la calidad, el financiamiento, la oportunidad y las demás circunstancias pertinentes.

Conforme han evolucionado las distintas legislaciones reglamentarias del numeral 134 Constitucional invocado, se han ido también paulatinamente modificando los objetivos de la contratación pública. Sin embargo, es la LAASSP¹⁶⁰ la que en forma más completa se ha dado a la tarea de regular la finalidad de los procedimientos de contratación, a saber: (i) precio; (ii) calidad; (iii) financiamiento; (iv) oportunidad; (v) crecimiento económico; (vi) generación de empleo; (vii) eficiencia energética; (viii) uso responsable del agua; (ix) optimización y uso sustentable de los recursos; (x) protección al medio ambiente; y, (xi) demás circunstancias pertinentes.

Asimismo, se ha dado competencia a los CAAS, para el efecto de que en las POBALINES de cada dependencia y entidad gubernamental, se establezcan aspectos vinculados con la sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las tecnologías que permitan la reducción de la emisión de gases con efecto invernadero y la eficiencia energética que deberán observarse en las adquisiciones, arrendamientos y servicios, con el objeto de optimizar y utilizar de forma sustentable los recursos para disminuir costos financieros y ambientales.¹⁶¹

1. Concepto de Licitación Pública:

Hay tantas definiciones como autores¹⁶² en la materia, pero la mayoría coincide en que se trata de un procedimiento administrativo, regido por

¹⁶⁰ Véase el artículo 26 de la LAASSP.

¹⁶¹ *Idem*, numeral 22, fracción III.

¹⁶² A guisa de ejemplo, pueden consultarse: Berçaitz, Miguel Angel, *Teoría General de los Contratos Administrativos*, Buenos Aires, Edic. Depalma, 1980, pp. 314-341; Comadira, Julio Rodolfo, *La Licitación Pública* (Nociones, Principios, Cuestiones), Buenos Aires, Edit. Depalma, 2000, pp. 1-82; Del Puerto Correa, María Cecilia y Gustavo Arroyo Ligier, *Régimen Legal de Licitaciones, Concursos y Contrataciones Directas*, Asunción, Intercontinental Editora, 2001, pp. 13-23; Dromi, Roberto, *Licitación Pública*, Buenos

leyes de orden público, que tiene por objeto que una dependencia o entidad del Gobierno Federal convoque a los proveedores y contratistas, para que éstos, en igualdad de circunstancias, concurran a ofrecerle las mejores condiciones de contratación.

2. Principios Rectores de la Licitación Pública:

- a) Concurrencia¹⁶³: La licitación pública debe garantizar que el mayor número de personas acudan al llamado de la Administración Pública, de manera que la convocatoria a la licitación se publica en CompraNet y un extracto en el Diario Oficial de la Federación. De este modo, cualquier cambio que se suscite en el pliego de requisitos, debe darse a conocer a través del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental CompraNet, dado que ya no es necesario que se publique en el periódico oficial.
- b) Igualdad¹⁶⁴: En este principio se asienta la moralidad administrativa que rige el procedimiento licitatorio y consiste en que los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación deberán ser los mismos para todos los participantes y, por tanto, no debe contener requisitos que limiten la libre participación de los licitantes.

Aires, Edit. Ciudad Argentina, 2ª. ed., 1999, pp. 45-112; Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo. Contratos*, México, Edit. Porrúa, 2000, pp. 167-199; López-Eliás, Pedro, *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, pp. 47-99; Lucero Espinosa, Manuel, *La Licitación Pública*, México, Edit. Porrúa, 3ª. ed., 2004, pp. 7-34; Manzano Ortega, Rafael Alejandro, *La licitación pública y otros medios para la contratación administrativa*, México, Edit. Porrúa, 2004, pp. 3-13; Meade Hervert, Christian, *Licitación Pública y Medios de Defensa*, México, Edit. Miguel Angel Porrúa, 2002, pp. 13-49; Ramírez Medrano, Raúl, *Consideraciones sobre la Tutela Jurídica de la Licitación Pública*, en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, México, Año 11, Número 11, 1987, pp. 389-415; Ramos Torres, Daniel, *La Licitación Pública en el Marco de la Doctrina de los Contratos Administrativos, su Legislación Vigente y la Jurisprudencia*, México, Escuela Nacional de Administración Pública, 2004, pp.129-145; Sarti, Néstor Alfredo, *Cómo comprar y contratar con el Estado*, Buenos Aires, Edit. Valleta Ediciones, 1998, pp. 9-15.

¹⁶³ Artículos 26 y 29 de la LAASSP.

¹⁶⁴ *Idem*, numeral 26 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- c) Publicidad¹⁶⁵: Supone que los licitantes tienen en todo tiempo el derecho de conocer todos los pormenores del procedimiento, desde que se convoca, hasta que concluye con la emisión del fallo respectivo.
- d) Oposición o contradicción¹⁶⁶: Es el derecho que tienen los licitantes de impugnar cualesquiera de las fases de los procedimientos de adjudicación de los contratos. Si se toma en consideración que la LAASSP es un ordenamiento de orden público, cuyas disposiciones son de carácter imperativo, entonces cualquier acto o contrato realizado en contravención a lo que ellas establecen es nulo de pleno derecho, previa declaratoria de la autoridad competente.

3. Etapas de la Licitación Pública:

En virtud de que la licitación pública es un procedimiento y, como tal, supone la concatenación de diversas etapas que conducen a una finalidad, es plausible clasificarlas en mérito de su temporalidad, en tres momentos: etapas previas, etapas propias y etapas posteriores.

A continuación, en forma gráfica se representan las señaladas fases del procedimiento:

¹⁶⁵ *Ibidem*, artículo 30.

¹⁶⁶ *Ibidem*, numeral 65.



a) Etapas Previas:

- (i) Elaboración de una Preconvocatoria¹⁶⁷: Previo a la publicación de la convocatoria a la licitación, cuando proceda, se deberán difundir los proyectos de convocatoria a través de CompraNet, durante un plazo mínimo de diez días hábiles, con el objeto de que los interesados puedan verter sus comentarios o sugerencias, mismos que podrán ser tomados en consideración para enriquecer el documento. Lo anterior no es óbice para que las convocantes realicen juntas de transparencia a las que acudan los interesados para discutir el contenido y alcance de la convocatoria a la licitación.

¹⁶⁷ *Ibidem*, artículo 29 y numerales 39 y 41 de su Reglamento.

(ii) Elaboración de la Convocatoria a la Licitación: Una vez revisados los comentarios recibidos a la preconvocatoria, se deberá redactar el proyecto definitivo que será publicado.

b) Etapas Propias:

(i) Publicación de la Convocatoria a la Licitación¹⁶⁸: Se deberá dar a conocer por medio de CompraNet y, simultáneamente, se redactará un extracto que será remitido para su difusión al Diario Oficial de la Federación. Su entrega es totalmente gratuita.

(ii) Junta(s) de Aclaraciones¹⁶⁹: Las convocantes estarán obligadas a realizar cuando menos una reunión en la que los licitantes tengan la oportunidad procesal de esgrimir sus dudas y comentarios en torno al pliego de requisitos. Las preguntas deberán ser remitidas con cuando menos veinticuatro horas de anticipación a la realización de la junta de aclaraciones, acompañada de una carta de manifestación de interés¹⁷⁰ y la institución convocante tendrá la obligación de responder en forma cabal y expedita los cuestionamientos recibidos.

Las solicitudes de aclaración que sean recibidas con posterioridad al plazo de 24 horas establecidas en la Ley, no serán contestadas por la convocante por resultar extemporáneas.¹⁷¹

¹⁶⁸ *Ibidem*, numeral 30, con relación a los artículos 35, 39, 40 y 42 de su Reglamento.

¹⁶⁹ *Ibidem*, artículo 33 y 33 Bis y 45 y 46 de su Reglamento.

¹⁷⁰ La carta de manifestación de interés que deben presentar los licitantes igualmente podrá ser entregada en forma directa en la junta de aclaraciones, como requisito para poder participar activamente en dicho evento. Igualmente, la referida carta constituye un requisito de procedibilidad para poder interponer una instancia de inconformidad en contra de la convocatoria y las juntas de aclaraciones, según lo establece el numeral 65, fracción I, de la LAASSP.

¹⁷¹ Artículo 46 fracción VI del Reglamento de la LAASSP.

(iii) Registro Previo de Participantes y Revisión de Documentación¹⁷²:

Esta etapa es totalmente potestativa para las partes, ya que, por una parte, no es obligatorio para las convocantes realizarlo y es discrecional para los licitantes asistir a él. Este acto consiste en que se podrá efectuar el registro preliminar de los participantes en el evento, así como realizar revisiones previas a la documentación exigida por la convocatoria a la licitación, siempre y cuando sea distinta a la de las proposiciones.

(iv) Acto de Presentación y Apertura de Proposiciones¹⁷³: Este es el acto más importante y es el que refiere el numeral 134 Constitucional cuando menciona que las proposiciones solventes en sobre cerrado serán abiertas en junta pública. En este evento únicamente se recibirán las ofertas de los licitantes en sobre cerrado, se procederá a su apertura, se dará lectura en voz alta a la parte económica y se hará constar la documentación que se recibe para su ulterior revisión, haciendo expresa referencia a las omisiones que se detecten. En virtud de que en este acto, salvo el caso de que se aplique la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento¹⁷⁴, no se hará ningún pronunciamiento de la convocante y, por ende, no se irrogará ningún perjuicio al interés jurídico de los participantes, ni procederá la instancia de inconformidad, ya que, en todo caso, lo que se impugnaría sería el fallo de la licitación.¹⁷⁵

¹⁷² Artículo 34, *in fine*, de la LAASSP.

¹⁷³ *Idem*, numeral 35 y artículos 47 y 48 de su Reglamento.

¹⁷⁴ *Ibidem*, artículo 35, *in fine*.

¹⁷⁵ *Ibidem*, numeral 65, fracción III.

El desarrollo del acto de presentación y apertura de proposiciones se encuentra establecido en el Reglamento.¹⁷⁶

- (v) Acto de Fallo¹⁷⁷: Este es el acto por virtud del cual se manifiesta la voluntad del Estado en el sentido de aceptar o rechazar una proposición. Se puede realizar en junta pública o darse a conocer a través de CompraNet. Por virtud de las reformas a la LAASSP estudiadas, a partir de la emisión del fallo se harán exigibles los derechos y obligaciones inherentes al modelo de contrato que se adjunta a la convocatoria a la licitación, previa requisición o solicitud de entrega de los bienes o de prestación del servicio. Cabe enfatizar que lo anterior aplica sin perjuicio de que el contrato respectivo se formalice en los plazos que la ley señala (quince días naturales, contados a partir de la emisión del fallo) o en las fechas establecidas en la convocatoria y/o en el fallo mismo.

c) Etapas Posteriores:

- (i) Formalización del Contrato¹⁷⁸: El contrato debe ser suscrito por el licitante ganador dentro de los quince días naturales, contados a partir de la emisión del fallo correspondiente, salvo que se hubiere señalado una fecha distinta en la convocatoria a la licitación o en el fallo. La falta de formalización del contrato por causas injustificadas a cargo de la convocante, da derecho al licitante ganador a interponer una instancia de inconformidad¹⁷⁹, a efecto de que la autoridad emita

¹⁷⁶ Artículos 48 a 50 del Reglamento de la LAASSP.

¹⁷⁷ *Ibidem*, numerales 37 y 46.

¹⁷⁸ *Ibidem*, numeral 46.

¹⁷⁹ *Ibidem*, numeral 65, fracción V.

las directrices bajo las cuales deberá ser suscrito dicho instrumento jurídico o, en su caso, a desistirse de su oferta sin responsabilidad¹⁸⁰.

Ahora bien, si la falta de firma del contrato se debe a culpa o negligencia del licitante ganador, entonces la convocante tendrá el derecho de adjudicarlo a quien en segundo o ulterior lugar hubiere ofrecido las mejores condiciones de contratación, siempre y cuando el margen diferencial de precio entre la postura originalmente declarada ganadora y aquella otra a quien se pretenda asignar el contrato, no sea superior al 10%. En esta hipótesis, se podrá sancionar al licitante fallido con una inhabilitación para poder presentar proposiciones o celebrar contratos frente a la misma dependencia o entidad ante la que se dejó de suscribir injustificadamente el contrato, por un plazo no mayor a un año y si la omisión persiste con otra convocante, en un período de dos años, entonces se podrá dar vista a la Secretaría de la Función Pública, con el objeto de que se le pueda seguir un procedimiento administrativo de sanción por presunta infracción a la LAASSP.¹⁸¹

La convocatoria a la licitación, el contrato y sus anexos, serán las fuentes generadoras de los derechos y obligaciones entre las partes, de modo que si llegare a existir una inconsistencia o discrepancia, prevalecerá la primera sobre el segundo.¹⁸²

¹⁸⁰ *Ibidem*, artículo 46, tercer párrafo.

¹⁸¹ *Ibidem*, numerales 46, 50, fracción XIII y 60, fracción I.

¹⁸² *Ibidem*, artículo 45, penúltimo párrafo.

En operaciones iguales o superiores a trescientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, deberá formalizarse forzosamente un contrato.¹⁸³

(ii) Ejecución del Contrato: Una vez formalizado el instrumento legal, éste deberá ser ejecutado en la forma y términos en como se determinó por parte de la convocante, atendiendo siempre el modelo de contrato adjunto a la convocatoria a la licitación.¹⁸⁴

(iii) Pago¹⁸⁵: En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, por regla general se pacta la condición de precio fijo, salvo que, desde la convocatoria a la licitación, se establezcan fórmulas de escalación o de ajuste; en otras palabras, si desde antes de realizar el procedimiento de adjudicación respectivo no se estipula la posibilidad de que se revisen los precios, no hay manera de reconocer un incremento. En tal sentido, debe recordarse el principio de no negociabilidad de los términos de la convocatoria a la licitación y de las proposiciones.¹⁸⁶

Existen dos excepciones a esta premisa: cuando se trata de precios oficiales, cualquier aumento se tiene la obligación de reconocerlo; o bien, cuando existen circunstancias económicas de orden general, como resultado de eventos supervenientes ajenos a la voluntad de las partes que provoquen directamente un aumento o decremento en los precios de los bienes aun no entregados, prestados o pagados,

¹⁸³ Artículo 82 del Reglamento de la LAASSP.

¹⁸⁴ *Ibidem*, numerales 45 y 46.

¹⁸⁵ *Ibidem*, artículos 44 y 45, fracción VII.

¹⁸⁶ La no negociabilidad está regulada en el numeral 26, con relación al 52, *in fine*, de la LAASSP.

entonces se deberán pagar, siguiendo al efecto los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública.

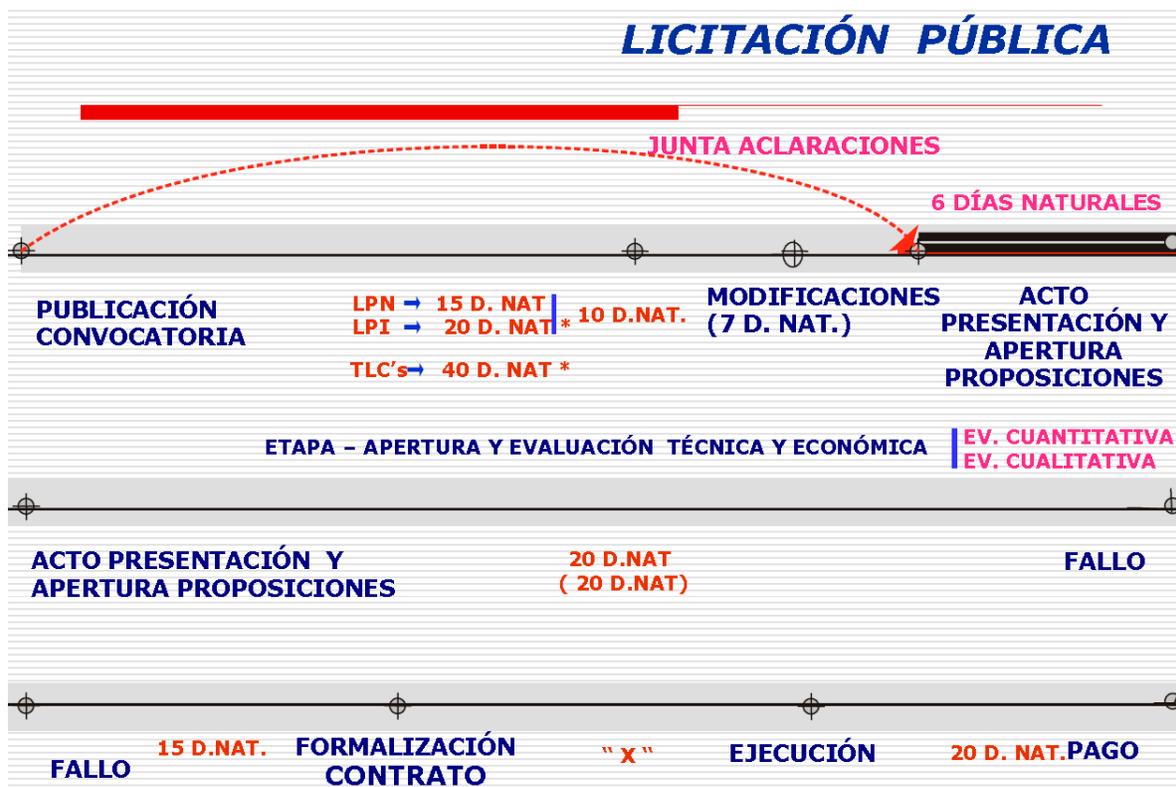
El plazo de pago será dentro de los plazos estipulados en los contratos, pero no deberá exceder de veinte días naturales, contados a partir de la fecha de entrega de los documentos al cobro, previa constancia de recepción de los bienes o de los servicios. La falta de pago oportuno por parte del Gobierno Federal, otorga el derecho al proveedor para exigir el reconocimiento de los gastos financieros.¹⁸⁷

Aun y cuando los derechos y obligaciones de los contratos no pueden ser transferidos total o parcialmente a favor de otra persona, la legislación de la materia permite la cesión de los derechos al cobro, previo consentimiento de la dependencia o entidad¹⁸⁸.

El procedimiento de licitación pública puede quedar resumido gráficamente, en mérito del cronograma de acciones que lo integra, de la siguiente manera:

¹⁸⁷ Los gastos financieros se calculan en términos de lo que establece la Ley de Ingresos de la Federación para el caso de prórroga en el pago de créditos fiscales y se aplicarán sobre las cantidades no pagadas, en días naturales y hasta que se pongan efectivamente a disposición de los interesados las sumas adeudadas, todo ello en términos del artículo 51 de la LAASSP. Véase también el Capítulo Quinto del “Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, publicado en el DOF del 9 de septiembre de 2010.

¹⁸⁸ Los contratos regulados por la LAASSP se consideran *intuitu personae*, de modo que, al ser personalísima su adjudicación, no puede operar la subrogación en los derechos y obligaciones. Lo contrario supondría evadir el cumplimiento de la legislación y aparejaría la nulidad del acto, tal y como lo señala el numeral 15 de la LAASSP.



4. Clasificación de las licitaciones públicas, por los medios empleados¹⁸⁹:

- a) Licitaciones Presenciales: Los licitantes exclusivamente entregarán sus ofertas en forma documental y por escrito, en sobre cerrado, durante el acto de presentación y apertura de proposiciones. Si así lo prevé la convocatoria a la licitación, se podrán recibir los sobres cerrados vía mensajería especializada o servicio postal.
- b) Licitaciones Electrónicas: Únicamente se permitirá la participación de los licitantes a través del uso de los medios remotos de comunicación electrónica, vía CompraNet y mediante la utilización de los medios de identificación electrónica certificados por la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con el numeral 27 de la LAASSP.

¹⁸⁹ Artículo 26 Bis de la LAASSP.

- c) Licitaciones Mixtas: A elección de los licitantes, podrán participar en forma presencial o electrónica en la o las juntas de aclaraciones, en el acto de presentación y apertura de proposiciones y en el acto de fallo.

La legislación alienta el uso de los medios remotos de comunicación electrónica, por lo que las dependencias y entidades que estén preparadas tecnológicamente para la realización de licitaciones electrónicas estarán obligadas a convocarlas bajo dicha modalidad, quedando al arbitrio de los participantes la elección del medio que emplearán para la entrega de sus proposiciones. Por lo tanto, en los hechos, prácticamente la mayoría de las licitaciones públicas son mixtas.

5. Clasificación de las licitaciones públicas, por su naturaleza¹⁹⁰:

- a) Licitaciones Públicas Nacionales: Deben cumplir los siguientes requisitos:

- (i) Sólo podrán participar personas de nacionalidad mexicana; y,

- (ii) Los bienes que se ofrezcan deben ser producidos en México y reunir cuando menos el 65% de grado de contenido nacional.¹⁹¹

¹⁹⁰ *Idem*, numeral 28.

¹⁹¹ Para tal efecto, el invocado numeral 28 de la LAASSP establece que la Secretaría de Economía, mediante reglas de carácter general, establecerá las normas para la determinación del grado de contenido nacional, en las que deberá considerar la mano de obra y los insumos de los bienes, facultad que ejerció mediante publicación en el DOF del 14 de octubre de 2010, a través de la cual dio a conocer el “Acuerdo por el que se establecen las reglas para la determinación, acreditación y verificación del contenido nacional de los bienes que se ofertan y entregan en los procedimientos de contratación, así como para la aplicación del requisito de contenido nacional en la contratación de obras públicas, que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.

- (iii) En el caso de licitaciones públicas internacionales bajo la cobertura de tratados de libre comercio, que se trate de la aplicación de las reservas pactadas por México o de alguna medida de transición establecida en dichos acuerdos comerciales.¹⁹²
 - (iv) En la hipótesis de contratos de arrendamientos y servicios, únicamente podrán participar personas de nacionalidad mexicana, pero no interesará el origen de los bienes.
 - (v) En igualdad de condiciones, se preferirán a las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales.¹⁹³
- b) Licitaciones Públicas Internacionales, bajo la Cobertura de Tratados¹⁹⁴:
Operan bajo las condiciones que a continuación se enuncian:
- (i) Cuando resultan obligatorias, en términos de los tratados de libre comercio que México ha suscrito y que contienen un capítulo de compras gubernamentales¹⁹⁵.
 - (ii) Cuando se declaró desierta una licitación pública nacional, porque no se presentó ninguna proposición, ninguna satisfizo los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación o los precios de los bienes y servicios no resultaron aceptables.

¹⁹² La Secretaría de Economía publicó las “Reglas para la aplicación de las reservas contenidas en los capítulos o títulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos”, en el DOF del 28 de diciembre de 2010.

¹⁹³ Artículo 36 Bis, penúltimo párrafo, de la LAASSP.

¹⁹⁴ La Secretaría de Economía dio a conocer las “Reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales bajo la cobertura de tratados de libre comercio suscrito por los Estados Unidos Mexicanos”, en el DOF del 28 de diciembre de 2010.

¹⁹⁵ Cada uno de los tratados de libre comercio que México ha suscrito, contiene reglas para la aplicación de sus capítulos de compras gubernamentales, pero todos coinciden en que deben atenderse cuatro conceptos fundamentales: (a) sujetos; (b) umbrales; (c) exclusiones; y, (d) aplicación de reservas u otras medidas de transición.

c) Licitaciones Públicas Internacionales Abiertas: Estos eventos se rigen por las premisas que a continuación se exponen:

- (i) Podrán participar personas de cualquier nacionalidad y no se exigirá grado de contenido nacional.
- (ii) Se realizan una vez que se llevó a cabo una licitación pública nacional que se declaró desierta.
- (iii) Cuando así se establezca en las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.¹⁹⁶
- (iv) Si la dependencia o entidad convocante no está sujeta a la cobertura de los tratados de libre comercio, entonces si una licitación pública nacional se declara desierta, la segunda convocatoria a la licitación podrá ser para una licitación pública internacional abierta.
- (v) Aplica el margen de preferencia nacional hasta de un 15% para bienes nacionales, con respecto a los de importación.
- (vi) En igualdad de condiciones, se preferirán a las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales.

La Secretaría de Economía determinará mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, los casos en que los licitantes

¹⁹⁶ Véanse los “Procedimientos y requisitos de contratación en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, de servicios de no consultoría, de obras públicas, de prestación de servicios de consultoría, con cargo total o parcial a recursos otorgados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo”, publicados en el DOF del 30 de diciembre de 2013.

deberán manifestar ante la convocante que los precios que presentan en su propuesta económica no se cotizan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.¹⁹⁷

6. Testigos Sociales¹⁹⁸: Se utilizarán en licitaciones públicas cuyo importe rebase cinco millones de veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública, atendiendo al impacto que la contratación tenga en el cumplimiento de los programas sustantivos de la dependencia o entidad convocante. Se podrá exceptuar su participación en aquellos casos en que los procedimientos de contratación contengan información clasificada como reservada que ponga en riesgo la seguridad nacional, el orden público o la defensa nacional.

a) La Función Pública tendrá a su cargo el Padrón de Testigos Sociales y, por tanto, los seleccionará mediante convocatoria pública.

b) Para ser testigo social se deben cumplir los siguientes requisitos: (i) ser ciudadano mexicano; (ii) no haber sido sentenciado con pena privativa de libertad; (iii) no ser servidor público en México y/o en el extranjero y no haber sido servidor público federal o de alguna entidad federativa al menos durante un año previo a la fecha en que solicite su acreditamiento; (iv) no haber sido sancionado como servidor público; (v) presentar currículum en el que se acrediten sus grados académicos, la especialidad correspondiente, la experiencia laboral y docente, así como los reconocimientos obtenidos a nivel profesional y académico; (vi) asistir a los cursos de capacitación que imparta la Secretaría de la

¹⁹⁷ Artículo 28 párrafo tercero de la LAASSP y 37 de su Reglamento.

¹⁹⁸ Artículo 26 Ter de la LAASSP y artículos del 60 al 70 de su Reglamento.

Función Pública; y, (vii) presentar manifestación bajo protesta de decir verdad de abstenerse de participar en algún evento en el que pudiera tener un conflicto de interés.

- c) La función del testigo social consiste en acompañar a una dependencia o entidad en un procedimiento de contratación, para el efecto de proponerle mejoras para fortalecer la transparencia y la imparcialidad en su realización; darle seguimiento a las acciones que se recomendaron; y, emitir al final de su participación, un testimonio, mismo que se entregará a la Secretaría de la Función Pública y se publicará en CompraNet.¹⁹⁹
- d) En caso de que un testigo social llegare a detectar alguna irregularidad en los procedimientos de contratación en que intervenga, deberá denunciarlo mediante la entrega de su testimonio al Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad convocante o, en su caso, a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- e) Su labor será remunerada con base en el tabulador de contraprestaciones propuesto por el Comité de Testigos Sociales.
- f) Conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, el Comité de Testigos Sociales evaluará la participación de éstos en los procedimientos en que intervengan.

¹⁹⁹ Sobre la intervención de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública, véase: Huacuja Betancourt, Sergio: *La participación de los testigos sociales en las licitaciones públicas a nivel federal, como medio para transparentar la gestión pública*, dentro del Panel *La institucionalización de los testigos sociales en las licitaciones públicas como medio de participación ciudadana y rendición de cuentas de la gestión pública federal, estatal y municipal*, en el XI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006. (Puede consultarse en: <http://www.clad.org>. Última visita octubre de 2013).

7. Diferencias entre las licitaciones públicas y la invitación a cuando menos tres personas²⁰⁰:
- a) En la licitación pública, se difunde la convocatoria a la licitación, a través de CompraNet y un extracto de la misma en el Diario Oficial de la Federación; en la invitación a cuando menos tres personas, la invitación se entrega en forma directa a los interesados y se da a conocer con fines meramente informativos en CompraNet y en la página de internet de la dependencia o entidad.
 - b) En la licitación pública, los actos son, precisamente, públicos; en cambio, en la invitación a cuando menos tres personas, el acto de apertura de sobres o el fallo pueden hacerse con o sin la presencia de los licitantes.
 - c) En la licitación pública, los plazos están reglados y su cumplimiento es forzoso; en la invitación a cuando menos tres personas, los plazos son flexibles. El único plazo que se exige en la invitación a cuando menos tres personas es el que debe mediar entre la entrega de la última invitación y la apertura de los sobres, que debe ser de cuando menos cinco días naturales²⁰¹.
 - d) En la licitación pública, es obligatorio realizar al menos una junta de aclaraciones; en la invitación a cuando menos tres personas, es potestativo llevarla a cabo²⁰².

²⁰⁰ Artículo 43 de la LAASSP.

²⁰¹ *Idem*, artículo 43, fracción IV.

²⁰² Numeral 77, penúltimo párrafo, del Reglamento de la LAASSP.

- e) En la licitación pública no es obligatorio invitar a algún representante del Órgano Interno de Control de la convocante; en la invitación a cuando menos tres personas, sí es vinculatorio participarle para que asista al acto de apertura de sobres. En caso de que no esté presente algún servidor público del Órgano de Fiscalización, se puede realizar el evento.
 - f) En la licitación pública se pueden presentar uno o varios licitantes y será suficiente con que alguno de ellos satisfaga cabalmente los requisitos exigidos, para que se le pueda adjudicar el contrato correspondiente, siempre y cuando sea aceptable o conveniente el precio. Hasta antes de la reforma de enero de 2012 a la LAASSP, se debía contar, en la invitación a cuando menos tres personas, con un mínimo de tres proposiciones susceptibles de evaluación técnica. Empero, actualmente basta con recibir una propuesta, para poder ser objeto de evaluación y de adjudicación²⁰³.
 - g) Más allá de estas meras diferencias de grado, a la invitación a cuando menos tres personas, se le aplicarán todas las disposiciones contenidas en la LAASSP y su Reglamento²⁰⁴.
8. Invitación a cuando menos tres personas: Este procedimiento se realiza, tomando en consideración las siguientes peculiaridades:
- a) La invitación se difunde por medio de CompraNet para fines meramente informativos; ello no da derecho a que un tercero a quien

²⁰³ Esto, por la adición de un segundo párrafo a la fracción III del artículo 43 de la LAASSP.

²⁰⁴ Artículo 77 del Reglamento de la LAASSP.

no se le invitó formalmente, pueda presentar una oferta en el procedimiento.

b) Se invita a las personas que tengan capacidad de respuesta inmediata; solvencia técnica, económica y legal suficiente para cumplir los compromisos asumidos con la dependencia o entidad convocante; y que el tipo de bienes o servicios requeridos, sea acorde con la actividad comercial o industrial que desempeñe el invitado. Por lo tanto, la invitación queda bajo la estricta responsabilidad de la institución convocante.

c) Entre la entrega de la última invitación y la apertura de sobres, debe mediar cuando menos un plazo de cinco días naturales.

d) En caso de un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se declare desierto, podrá adjudicarse el contrato en forma directa, siempre y cuando se mantengan en el nuevo procedimiento los requisitos establecidos como causa de desechamiento del evento anterior.

9. La adjudicación directa: Se trata de un procedimiento no exhaustivamente normado; esto es, la ley lo contempla, pero deja que discrecionalmente cada dependencia o entidad defina la manera en como lo realizará, a través de sus respectivas POBALINES²⁰⁵.

10. Excepciones a la Licitación Pública: Conforme al párrafo cuarto del artículo 134 Constitucional, cuando la regla general no resulta idónea para

²⁰⁵ Asimismo, el artículo 79 del Reglamento de la LAASSP señala que para la adjudicación directa, se podrá utilizar la información contenida en el registro único de proveedores de CompraNet.

garantizar al Estado las mejores condiciones de contratación, entonces se pueden emplear los procedimientos de excepción que la LAASSP contempla, bajo criterios de eficiencia, eficacia, imparcialidad, honestidad y economía. Por consiguiente, pueden dividirse en dos clases:

- a) Por el monto de la operación²⁰⁶: Cuando por razón de la cuantía de la operación no se justifique realizar la contratación, entonces el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal determinará los rangos máximos de cada operación que podrá adjudicarse directamente o mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas. Para el ejercicio fiscal 2014, los rangos son los siguientes:

TABLA PRESUPUESTO DE EGRESOS EJERCICIO 2014

ANEXO 8. MONTOS MÁXIMOS DE ADJUDICACIÓN MEDIANTE PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DIRECTA Y DE INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS, ESTABLECIDOS EN MILES DE PESOS, SIN CONSIDERAR EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO:

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 y Entidades
	15,000	147	504
15,000	30,000	168	725
30,000	50,000	189	945
50,000	100,000	210	1,166
100,000	150,000	231	1,391
150,000	250,000	263	1,680
250,000	350,000	284	1,890
350,000	450,000	305	2,006
450,000	600,000	326	2,226
600,000	750,000	336	2,342
750,000	1,000,000	368	2,562
1,000,000		389	2,678

²⁰⁶ *Idem*, artículo 42 y Anexo 8 del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, publicado en el DOF del 3 de diciembre de 2013.

Las características de este mecanismo son las siguientes:

- (i) La dependencia o entidad debe contar con saldo disponible en la correspondiente partida presupuestal.
- (ii) No se debe tomar en consideración para determinar el monto de la operación, el Impuesto al Valor Agregado.
- (iii) No se deben fraccionar las operaciones para hacerlas encuadrar en alguno de los supuestos de excepción señalados en la Ley, entendiéndose que existe tal fraccionamiento cuando se presentan los supuestos contemplados en el artículo 74 del Reglamento de la LAASSP²⁰⁷.
- (iv) El monto total de las operaciones que al amparo de este procedimiento se realicen, no debe exceder del 30% del volumen anual de adquisiciones presupuestado de cada institución. De este porcentaje, al menos la mitad de las operaciones deben realizarse a favor de las micro, pequeñas y medianas empresas.²⁰⁸
- (v) En tratándose de adjudicaciones directas superiores a trescientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, la dependencia o entidad convocante deberá contar con cuando

²⁰⁷ Dicha disposición establece. “Para efectos del primer párrafo del artículo 42 de la Ley, se considerará que existe fraccionamiento de las operaciones, cuando en las contrataciones involucradas se presenten las siguientes circunstancias: I. Todas estén fundadas en el artículo 42 de la Ley y la suma de sus importes superen el monto máximo indicado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada procedimiento de excepción; II. Los bienes o servicios objeto de las contrataciones sean exactamente los mismos; III. Las operaciones se efectúen en un sólo ejercicio fiscal; IV. El Área contratante o el Área requirente pudieron prever las contrataciones en un sólo procedimiento, sin que se haya realizado de esta forma, y V. Las solicitudes de contratación se realicen por la misma Área requirente y el Área contratante sea la misma, o bien, el Área requirente sea la misma y el Área contratante sea diferente.

²⁰⁸ Si bien es cierto que el artículo 42, párrafo sexto, de la LAASSP antes del Decreto de Reformas publicado en el DOF del 28 de mayo de 2009, contemplaba esta situación, también lo es que en el Reglamento de la LAASSP se establece dicha taxativa en el numeral 76.

menos tres cotizaciones con una vigencia mínima de treinta días anteriores a la fecha en que se realizará el evento, salvo que en la zona geográfica en que se llevará a cabo el procedimiento no existan cuando menos tres personas que puedan cotizar el bien o el servicio en las condiciones requeridas²⁰⁹.

(vi) Sólo cabría una adjudicación directa en los rangos máximos de invitación a cuando menos tres personas, cuando medie autorización expresa del Oficial Mayor, en el caso de dependencias, o su equivalente, en las entidades paraestatales²¹⁰.

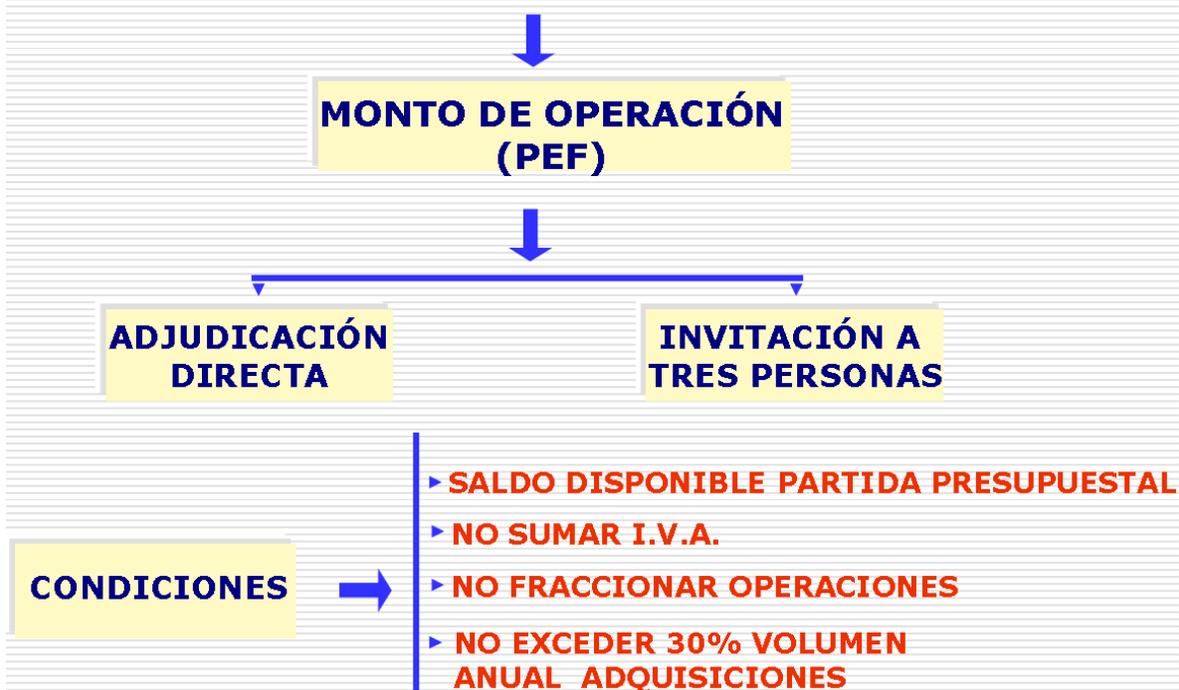
(vii) Cuando en una misma dependencia o entidad existan áreas que por sí mismas realicen contrataciones de bienes o de servicios, serán consideradas como centros de ejercicio presupuestario independientemente y, por ende, aplicarán los rangos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación atendiendo a su volumen anual de adquisiciones presupuestado²¹¹.

²⁰⁹ Véase artículo 75 del Reglamento de la LAASSP.

²¹⁰ Cfr. Artículo 42, segundo párrafo de la LAASSP.

²¹¹ Numeral 73 del Reglamento de la LAASSP.

EXCEPCIONES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA (ART. 42 LAASSP)



a) Por la naturaleza de los bienes o servicios o por los fines que se persiguen con la contratación²¹²: En tal supuesto, existe otro tipo de circunstancias bajo las que no conviene realizar una licitación pública y en las que más allá del monto de la operación, se impone la satisfacción de las necesidades del Estado, atendiendo a alguno de los extremos señalados en el numeral 41 de la LAASSP, debiendo considerar lo previsto en su Reglamento, en el artículo 72.

Debe partirse de la premisa de que, a diferencia de las excepciones por monto de la operación, en las que la cuantía define el tipo de procedimiento a seguir, en el supuesto analizado quedan bajo el entero

²¹² Artículos 22, fracción II, 40 y 41 de la LAASSP.

arbitrio del titular del área usuaria o requirente las definiciones del tipo de procedimiento que habrá de aplicarse, tomando en consideración tres condiciones: (i) que se definan, fundada y motivadamente, las razones por las cuales el caso concreto se ajusta a alguna de las hipótesis de excepción; (ii) que se justifique el procedimiento que habrá de seguirse, esto es, si será una adjudicación directa o una invitación a cuando menos tres personas²¹³; y, (iii) que se sustente en cuál o cuáles de los criterios de eficiencia, eficacia, imparcialidad, honestidad y economía, se sustenta la adjudicación.

En este orden de ideas, el CAAS de cada dependencia o entidad, tiene facultades para dictaminar algunos de los casos de excepción señalados en el numeral 41 de la LAASSP²¹⁴; en los demás, quedará bajo la estricta responsabilidad del titular del área requirente la selección del procedimiento a aplicar y su dictaminación.

III.5 *Contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios.*

El Título Tercero de la LAASSP contempla la figura del contrato, como la fuente generadora de los derechos y obligaciones de las partes. Sin embargo, debe tomarse en consideración que este instrumento jurídico debe elaborarse desde que se redacta la convocatoria a la licitación²¹⁵, ya que su modelo es el

²¹³ Tras la reforma al numeral 41 de la LAASSP, las hipótesis contenidas en las fracciones VII, VIII, IX primer párrafo, XI, XII y XV, preferentemente deben ser realizadas mediante invitación a cuando menos tres personas, salvo que se acredite que no puede ser de este modo.

²¹⁴ Como ya se ha indicado líneas arriba, los casos previstos en las fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX, del artículo 41 de la LAASSP deben ser previamente dictaminados por el CAAS.

²¹⁵ *Idem*, numeral 29, fracción XVI.

que se hace exigible con el fallo²¹⁶, además de que es el documento base para la solicitud del pago de los gastos no recuperables.²¹⁷

Los temas fundamentales en la materia son los siguientes:

1. Requisitos mínimos de los contratos²¹⁸: En virtud de que el acuerdo de voluntades que se suscribe con el Estado no es sino el resultado del contenido de las bases que se contienen en las convocatorias a la licitación o en las solicitudes de cotización, los requisitos que deben reunir aquéllos no pueden diferir de estas últimas, de suerte tal que si llegare a existir una contradicción o inconsistencia entre unos y otras, prevalecen éstas, por reflejar el motivo determinante de la voluntad gubernamental.

Como contratos administrativos que son, las operaciones de adquisiciones y arrendamientos de bienes y la prestación de servicios, contienen cláusulas exorbitantes del derecho común, precisamente porque prevalece el principio del orden público. De este modo, tienen las siguientes características:

- a) Por la finalidad que persiguen, se consideran de interés general su interpretación, ejecución y cumplimiento. Cualquier pacto contrario a lo que la legislación de la materia establece, es nulo de pleno derecho, aunque requiere de la expresa declaratoria de la autoridad competente. (Teorías finalistas).

²¹⁶ *Ibidem*, artículo 46.

²¹⁷ Artículo 101 del Reglamento de la LAASSP.

²¹⁸ *Ibidem*, numeral 45.

b) Por las partes que intervienen, que son entes gubernamentales, también se consideran contratos públicos. Sin interesar que sean actos públicos o actos privados que celebre la Federación con un particular, por el hecho de comprometer recursos públicos entran bajo un régimen de tutela especial. (Teorías subjetivas).

En consecuencia, es válido afirmar que el Estado Mexicano se arroga privilegios en los contratos administrativos que, de otra manera, serían impensables en una relación regida por el derecho privado, máxime que en aquéllos, prevalece el interés de la colectividad, en tanto que estos últimos se entienden gracias al principio de la autonomía de la voluntad, cuyo ejercicio no tiene más límite que el interés público o las buenas costumbres.

Con independencia de las características de los contratos administrativos, en cuanto a su contenido, se pueden identificar válidamente tres clases de cláusulas: (i) esenciales o de existencia, referidas al consentimiento y al objeto sobre el que recae el motivo determinante de la voluntad de las partes, de manera que su ausencia imposibilita su existencia; (ii) naturales, relacionadas con el tipo o naturaleza de la relación jurídica y gracias a las cuales se distinguen las diversas clases de contratos; y (iii) accidentales, cuya observancia es secundaria.

2. Efectos del fallo (la requisición): Conforme a las disposiciones reformadas, a partir de la emisión del fallo se hacen exigibles los derechos y obligaciones inherentes a los modelos de contrato que se adjuntan a las convocatorias a la licitación²¹⁹. Sin embargo, para que se surtan los efectos mencionados, es indispensable que medie una solicitud,

²¹⁹ Artículo 46 de la LAASSP.

requerimiento u orden de entrega de los bienes o de prestación del servicio, como un medio para actualizar las referidas obligaciones.

Lo anterior no es óbice para que los contratos se suscriban en tiempo y forma, esto es, en la fecha señalada en la convocatoria a la licitación y/o en el fallo o, en su defecto, dentro del plazo legal de quince días naturales, contados a partir de la emisión del fallo.

En caso de que el contrato no se firme en tiempo y forma, el licitante ganador no estará obligado a surtir los bienes o prestar los servicios²²⁰, aunque podría inconformarse, a efecto de exigir la suscripción del instrumento legal²²¹.

3. Formalización de los contratos: Los actos jurídicos inherentes a los procesos de adjudicación deberán formalizarse dentro de los plazos establecidos en la convocatoria a la licitación pública, en la invitación o en la solicitud de cotización; sin embargo, no podrán exceder de los quince días naturales, contados a partir de la fecha de emisión del fallo o, en su defecto, de su notificación.

En caso de que no se formalice el contrato respectivo, se presentan las siguientes consecuencias jurídicas:

- a) Si es por causas imputables a la dependencia o entidad convocante, entonces el licitante ganador podría dejar de suministrar los bienes o prestar los servicios sin responsabilidad, pudiendo además reclamarle

²²⁰ *Ibidem*, numeral 46, párrafo tercero.

²²¹ *Ibidem*, artículo 65, fracción V.

el pago de los gastos no recuperables²²² que se le pudieran haber ocasionado; o bien, podría interponer una instancia de inconformidad, a fin de que la Secretaría de la Función Pública ordene su firma²²³.

b) Si se debe a causas imputables al licitante ganador, el Gobierno Federal puede de inmediato adjudicar el contrato a quien en segundo o ulterior lugar hubiere ofrecido las mejores condiciones, siempre y cuando el margen diferencial de precio entre la postura originalmente declarada ganadora y aquella otra a la que se pretenda asignar, no sea superior al 10%. Sin embargo, se deben distinguir dos situaciones:

(i) La dependencia o entidad ante quien se omitió la suscripción del contrato, puede suspender temporalmente al licitante fallido, para que no pueda presentar proposiciones o celebrar contratos ante ella, por un plazo no mayor a un año calendario, contado a partir de que se venció el plazo de formalización y de conformidad con lo establecido en sus POBALINES.²²⁴

(ii) Si se dejaren de firmar dos o más contratos adjudicados con cualquier dependencia o entidad en un período de dos años calendario, contados a partir de que venció el plazo de formalización primeramente omitido, entonces se seguirá un procedimiento administrativo de sanción, para determinar una inhabilitación temporal para poder presentar proposiciones o

²²² *Ibidem*, numeral 46, párrafo tercero. Los gastos no recuperables deben estar directamente vinculados con la licitación de que se trate, fehacientemente comprobados y ser razonables.

²²³ *Ibidem*, numeral 74, fracción VI.

²²⁴ *Ibidem*, artículo 50, fracción XIII.

celebrar contratos con toda la Administración Pública Federal, por un término de tres meses y hasta cinco años.²²⁵

c) Cabe la posibilidad de que si se deja de formalizar un contrato cuyo importe no exceda de cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, por causas imputables al licitante ganador, entonces serán sancionados únicamente con una multa de diez hasta cuarenta y cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, atendiendo a la fecha de la infracción²²⁶. Luego entonces, no se podría dar la consecuencia prevista en el inciso b) precedente, porque entonces se estaría sancionando dos veces al infractor por la misma conducta, violentando el principio general de derecho *non bis in idem* (no dos veces por lo mismo).

4. El precio de los contratos: Sobre este particular, se pueden mencionar los siguientes supuestos:

a) Por regla general, se pacta la condición de precio fijo²²⁷.

b) Sólo se podrá reconocer un incremento o decremento de los precios, si se estableció desde la convocatoria a la licitación una fórmula o mecanismo de ajuste.²²⁸ No obstante lo anterior, esta premisa admite dos excepciones:

²²⁵ *Ibidem*, numeral 60, fracción I.

²²⁶ *Ibidem*, numeral 59, párrafo segundo.

²²⁷ *Ibidem*, numeral 44.

²²⁸ Véase el artículo 57 del Reglamento de la LAASSP.

- (i) Si se trata del incremento de precios oficiales, éstos deberán ser reconocidos por la dependencia o entidad, al margen de que no se hubiere previsto en el contrato dicha situación.
 - (ii) Si con posterioridad a la formalización de un contrato se presentaren circunstancias económicas de carácter general como resultado de circunstancias supervenientes ajenas a la responsabilidad de las partes, que implicaren el incremento o decremento en los precios originalmente pactados, entonces las dependencias o entidades deberán reconocer dichos impactos, de conformidad con los lineamientos que al efecto expidiere la Secretaría de la Función Pública.
 - (iii) El Reglamento de la LAASSP incluye la modalidad de precio unitario por hora de servicio para el caso de los contratos de Asesoría y Consultoría.²²⁹
5. El pago: Por principio, la fecha de pago queda supeditada a las estipulaciones del contrato; sin embargo, no podrá exceder de los veinte días naturales contados a partir de la recepción de los documentos al cobro, los cuales deberán reunir los requisitos fiscales correspondientes, previa constancia de recepción de los bienes y servicios. En caso de que no se cubrieren al proveedor los referidos pagos en tiempo y forma, entonces el proveedor tendrá derecho a reclamar a la institución contratante el pago de gastos financieros, por cada día natural de retraso y hasta que se pongan a su disposición las cantidades adeudadas; en cambio, si es el proveedor quien recibe pagos indebidos o en exceso, entonces

²²⁹ *Ibidem*, numeral 83.

también tendrá la obligación de reembolsarlos a la dependencia o entidad, con sus respectivos gastos financieros.

Como se ha mencionado con anterioridad, la Secretaría de la Función Pública, emitió sendos Lineamientos específicos para reducir los plazos que medien entre la fecha de entrega de los bienes muebles y servicios y la fecha de pago correspondiente.²³⁰

En virtud de lo dispuesto por el numeral Tercero del capítulo Quinto de los Lineamientos en comento, se agilizaron los pagos a los proveedores, siguiendo el criterio de que: “El plazo máximo que deberá mediar entre la fecha en que el proveedor acredite la entrega de los bienes muebles o la prestación del servicio y la fecha de pago correspondiente, será de treinta días naturales, dentro de los cuales quedará comprendido el plazo a que hace referencia el párrafo primero del artículo 51 de la Ley de Adquisiciones”.²³¹

6. Garantías: Las dependencias y entidades tienen la potestad de fijar la forma, base y porcentajes a que se sujetarán las garantías para el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los proveedores.

En la LAASSP se contemplan dos clases de garantías²³²:

²³⁰ DOF del 9 de septiembre de 2010, Capítulo Quinto del “Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas”.

²³¹ El párrafo primero del artículo 51 de la LAASSP dispone que “La fecha de pago al proveedor estipulada en los contratos quedará sujeta a las condiciones que establezcan las mismas; sin embargo, no podrá exceder de veinte días naturales contados a partir de la entrega de la factura respectiva, previa entrega de los bienes o prestación de los servicios en los términos del contrato”.

²³² *Ibidem*, artículo 48.

- a) Para asegurar la debida inversión o, en su caso, la devolución de los anticipos, cuando proceda su otorgamiento. En este caso, el monto de la garantía será por el 100% de las cantidades que se pongan a disposición del proveedor y deberá entregarse en forma previa a su otorgamiento, a más tardar en la fecha señalada en el contrato.
- b) Para la fiel y exacta satisfacción de las cláusulas del contrato²³³, debiéndose entregar en la fecha establecida en la convocatoria a la licitación o, en su defecto, dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha de firma del contrato.

El porcentaje de la garantía de cumplimiento sirve también para determinar el monto máximo de aplicación de las penas convencionales pactadas por el solo retraso en la entrega de los bienes o en la prestación de los servicios.

Se puede exceptuar de la entrega de la garantía de cumplimiento en algunas hipótesis²³⁴ e, incluso, se puede disminuir el porcentaje, atendiendo a los antecedentes de cumplimiento de los proveedores en los contratos celebrados con las dependencias y entidades.

En forma paralela, se puede solicitar a los proveedores que entreguen una póliza de seguro que garantice la integridad de los bienes hasta el momento de su entrega²³⁵, y también la exhibición de una garantía para eventualmente resarcirse por una incorrecta operación y funcionamiento

²³³ El artículo 13 de la LAASSP sugiere que, preferentemente, se pacte un porcentaje entre el 10% y el 50% del valor del contrato, cuando se trate de MIPYMES.

²³⁴ Conforme al numeral 48 de la LAASSP, se puede eximir de la garantía de cumplimiento, en tratándose de los supuestos de excepción a la licitación pública previstos en el 41, fracciones II, IV, V, XI y XIV y 42 del mismo ordenamiento.

²³⁵ *Idem*, artículo 55.

de los bienes, por los eventuales vicios ocultos que pudieren surgir, por los defectos y mala calidad de los servicios y para exigir la capacitación del personal que los operará²³⁶.

Es importante mencionar que el Capítulo Tercero “De los Lineamientos para la Reducción de los Montos de Garantías de cumplimiento que deban constituir los Proveedores y Contratistas”, del diverso del Acuerdo emitido por la Secretaría de la Función Pública²³⁷, contempla el criterio de reducir el porcentaje de las garantías, en función del historial de cumplimiento favorable de los proveedores. Al efecto, el numeral Tercero de estos lineamientos específicos, dispone que “para la reducción de los montos de las garantías de cumplimiento de los contratos, las dependencias y entidades deberán considerar la información sobre el historial de cumplimiento favorable de los proveedores y contratistas que contengan los Registros conforme a las disposiciones emitidas por la Secretaría de la Función Pública”.

El numeral Cuarto, establece la siguiente tabla específica de los porcentajes de reducción según el puntaje del historial del cumplimiento, a determinar y aplicar una vez emitido el fallo correspondiente²³⁸:

²³⁶ *Ibidem*, numeral 53, segundo párrafo.

²³⁷ DOF del 9 de septiembre de 2010.

²³⁸ Lamentablemente al día de hoy, CompraNet no tiene aún listo el módulo para poder aplicar la reducción en los montos de la garantía de cumplimiento, por lo que hasta el día de hoy se considera letra muerta este importante estímulo para los proveedores y contratistas del Gobierno Federal.

Grado de cumplimiento asignado en los Registros	Porcentaje de reducción de la garantía de cumplimiento
80 a 84	10%
85 a 89	20%
90 a 94	30%
95 a 99	40%
100	50%

7. Penas convencionales²³⁹: Las dependencias y entidades están obligadas a exigir que se pacten en los contratos, por el solo retraso en el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

El monto máximo que a título de penas convencionales puede reclamarse a un proveedor está limitado al porcentaje de la garantía de cumplimiento que se hubiere estipulado; en caso de que no existiere dicha garantía, entonces la pena no podría exceder del 20% del valor del contrato.²⁴⁰

Si la obligación es cumplida en parte, la pena convencional disminuye en forma proporcional.²⁴¹

En ningún caso se aceptará que se apliquen penas convencionales en perjuicio del Gobierno Federal.²⁴²

²³⁹ *Ibidem*, numeral 53, primer párrafo.

²⁴⁰ Artículo 58 del Reglamento de la LAASSP.

²⁴¹ Numeral 1844 del Código Civil Federal, con relación al 96 del Reglamento de la LAASSP.

²⁴² La figura por la que se preserva el principio de equilibrio financiero del contrato administrativo en esta materia, está contemplada en el segundo párrafo del artículo 51 de la LAASSP, que dispone “En caso de incumplimiento en los pagos a que se refiere el párrafo anterior, la dependencia o entidad, a solicitud del proveedor, deberá pagar gastos financieros conforme a la tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días naturales desde que se venció el plazo pactado, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición del proveedor”. La prohibición de pactar penas convencionales a cargo de dependencias y entidades, está prevista en el último párrafo del artículo 96 del Reglamento de la LAASSP, en los siguientes términos: “Sin perjuicio de lo

8. Aplicación de deductivas²⁴³: Atendiendo al cumplimiento parcial o deficiente en que pudieren incurrir los proveedores, por trabajos mal ejecutados, defectuosos o faltantes, las dependencias y entidades podrán pactar deducciones al pago de los bienes o servicios, debiéndose establecer un límite de incumplimiento a partir del cual se podrán cancelar total o parcialmente partidas o conceptos no entregados o, incluso, iniciar el procedimiento de rescisión respectivo.²⁴⁴
9. Modalidades de los contratos (convenios modificatorios, contratos abiertos y contratos de abastecimiento simultáneo):
- a) Convenios Modificatorios²⁴⁵: En los contratos administrativos aplica la misma denominación que en el derecho común y, por ende, bajo la denominación *lato sensu* de convenio²⁴⁶, se entiende cualquier acuerdo de voluntades que tenga por objeto crear, modificar, transferir o extinguir derechos y obligaciones. Así, en el numeral 52 de la LAASSP se prevé la posibilidad de suscribir convenios modificatorios de los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, bajo las premisas que se enuncian enseguida:

dispuesto en el segundo párrafo del artículo 51 de la Ley, en ningún caso se aceptará la estipulación de penas convencionales a cargo de las dependencias y entidades”, en obsequio además de los principios y normas contenidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tanto por la anualidad como por la determinación y programabilidad del gasto, sin que deba incurrirse, en la elaboración de los contratos públicos, en hipótesis generadoras de perjuicio patrimonial contra la hacienda pública.

²⁴³ Numeral 53 Bis de la LAASSP.

²⁴⁴ Es discutible, conforme a la LAASSP, si se pueden cobrar simultáneamente las penas convencionales y las deductivas y si unas y otras están limitadas al porcentaje de la garantía de cumplimiento establecida en el contrato. La primera cuestión se resuelve si se considera que están previstas en preceptos distintos y atienden a conceptos diversos, ya que en el caso de las penas convencionales, el artículo 53 las detalla, mientras que las deducciones están contempladas en el 53 Bis, de manera que las penas convencionales sancionan el retraso en la entrega de los bienes o la prestación del servicio, en tanto que las deductivas atienden a la mala calidad de los bienes o servicios recibidos. Consecuentemente, sí es dable cobrarlas al mismo tiempo. Sin embargo, la segunda situación parece no quedar clara en la legislación, pues ambas hipótesis refieren un incumplimiento, de manera que unas y otras, sumadas, no deberían exceder del monto de la garantía.

²⁴⁵ Artículo 52 de la LAASSP y 91 y 92 del Reglamento de la LAASSP.

²⁴⁶ Numeral 1792 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria de la LAASSP.

- (i) Cualquier cambio que se pretenda introducir al contrato original, deberá constar por escrito y ser formalizado por los mismos servidores públicos que lo firmaron (o quienes les hayan sustituido). Sin embargo, existe una clara limitante para las dependencias y entidades gubernamentales, consistente en que jamás deberán aceptarse convenios que tengan por objeto otorgar al proveedor condiciones más ventajosas, con respecto a las que de origen se establecieron en la convocatoria a la licitación; lo contrario, amén de que implicaría una transgresión a los principios de imparcialidad e igualdad de condiciones tutelados por el numeral 134 Constitucional, supondría una simulación a los procedimientos de contratación.

- (ii) Para que se pueda suscribir un convenio modificatorio, el contrato debe estar vigente. Es claro que, como acuerdo de voluntades, debe existir consentimiento del proveedor para que se suscriba el instrumento modificatorio.

- (iii) Como modalidad, se prevé que cuando una institución requiera modificar los conceptos y volúmenes originalmente señalados en el contrato, se podrán incrementar hasta en un 20%, sin necesidad de realizar ningún procedimiento específico de adjudicación, en la inteligencia de que los precios se deben mantener fijos, salvo que esté prevista la aplicación de una fórmula de ajuste. Por otra parte, si el contrato se refiere a una o varias partidas, igual porcentaje se podrá aplicar a cada una de ellas.

(iv) En el caso de contratos abiertos, referidos a varios renglones, se pueden también ampliar los conceptos y volúmenes originales de algún renglón, utilizando para su pago el presupuesto de otra u otras partidas previstas en el propio contrato, siempre que no resulte un incremento en el monto máximo total del contrato,²⁴⁷ aunque también es factible aplicar el incremento del 20% a cada una de las partidas que conforman el contrato respectivo.

b) Contratos Abiertos²⁴⁸: Existen circunstancias en las que las dependencias y entidades no tienen determinadas con exactitud las cantidades de bienes o servicios a contratar o el presupuesto a ejercer, sino que únicamente disponen de aproximaciones. Para tal efecto, se crea la figura del contrato abierto, cuyas características son las siguientes:

(i) Desde la convocatoria a la licitación o la solicitud de cotización, se deben señalar las cantidades mínimas y máximas de bienes, servicios y/o presupuesto a ejercer, en la inteligencia de que los mínimos deben representar cuando menos un 40% del máximo establecido, salvo que se trate de bienes que se fabriquen exclusivamente para la dependencia o entidad contratante, caso en el que el mínimo podrá ser hasta de un 80% del máximo indicado.

(ii) Se debe prever un programa de suministro, en el que se determinen las órdenes de entrega respectivas, las cuales invariablemente deberán hacer referencia al contrato abierto. Cada entrega debe ser

²⁴⁷ Artículo 52, tercer párrafo de la LAASSP.

²⁴⁸ Numeral 47 de la LAASSP y 85 del Reglamento de la LAASSP.

posible, a fin de que el proveedor tenga la capacidad de suministrar los bienes contratados o prestar los servicios en tiempo y forma.

- (iii) La dependencia o entidad convocante estará obligada a adquirir las cantidades mínimas contratadas, lo cual permitirá que el licitante cotice bajo las mejores condiciones para el Estado. Sin embargo, entre el mínimo y el máximo, será potestativo para el Gobierno Federal requerir los bienes y/o servicios, pero en cambio, el proveedor sí estará obligado cumplir.

En el caso de que por cualquier eventualidad no se llegaren a cubrir las cantidades mínimas, entonces el proveedor tendría el derecho a solicitar a la contratante el reembolso de los gastos no recuperables en que hubiere podido incurrir, siempre y cuando éstos estén fehacientemente comprobados, estén directamente vinculados con el contrato y sean razonables.

- (iv) Se pueden suscribir convenios modificatorios de los contratos abiertos, ampliando las cantidades máximas establecidas hasta en un 20%, con la salvedad de que en la hipótesis de varias partidas, éstas no deberán exceder el presupuesto total del contrato; sin embargo, tal y como antes se indicó, cabe igualmente la posibilidad de que se aplique idéntico porcentaje a cada una de las partidas que integran el contrato.

- c) Contratos de Abastecimiento Simultáneo²⁴⁹: Se presenta esta modalidad de contratación cuando una institución gubernamental

²⁴⁹ *Idem*, artículo 39, con relación a los numerales 39, fracción II, inciso h) y 59 del Reglamento de la LAASSP.

requiere, por razón de estrategia de suministro, que varios proveedores concurren al propio tiempo a entregarle los mismos bienes o a prestarle los mismos servicios o, cuando no existe en el mercado una sola persona que pueda cumplir por sí misma la totalidad de los requerimientos solicitados en la convocatoria a la licitación. Para tal efecto, se deben cumplir los requisitos que a continuación se enuncian:

- (i) Que en la convocatoria a la licitación se señalen expresamente el número de fuentes de abastecimiento que se necesitarán y el porcentaje que a cada una de ellas se le asignará, considerando que al licitante ganador se le deberá adjudicar por una cantidad igual o superior al 40% del requerimiento.
- (ii) El margen diferencial de precio entre la postura ganadora y aquellas otras a quienes se les asigne un contrato, podrá ser hasta de un 10%, a juicio de la convocante.
- (iii) Esta modalidad no debe restringir la libre participación de los licitantes, ni propiciar prácticas prohibidas por la Ley Federal de Competencia Económica, para cuyo efecto, se deben atender las recomendaciones que al efecto emita la Comisión Federal de Competencia Económica.
- (iv) Pueden combinarse todas las modalidades anteriores, esto es, suscribirse contratos de abastecimiento simultáneo, abiertos y formalizar convenios modificatorios sobre sus cantidades máximas.

10. Accidentes en la contratación (suspensión temporal, terminación anticipada y rescisión de contratos):

a) Suspensión Temporal²⁵⁰: En el caso de contratos de prestación de servicios que pudieran ser afectados por circunstancias de caso fortuito o de fuerza mayor, las dependencias y entidades podrán suspenderlos transitoriamente, debiéndose cubrir a los proveedores los servicios efectivamente prestados y, en su caso, se les debe exigir la devolución de los anticipos no amortizados. Para tal efecto, se debe tomar en cuenta que:

- (i) La suspensión la determina el Gobierno bajo su responsabilidad, de manera que se debe pactar entre las partes el período en el que se dejarán de prestar los servicios. Si al finalizar dicho plazo se mantienen las condiciones que originaron la suspensión, a juicio de la institución se podría renovar la suspensión del contrato o darlo por terminado anticipadamente.
- (ii) Si la suspensión se ocasiona por causas imputables a la dependencia o entidad, entonces el proveedor tiene el derecho de solicitar el reembolso de los gastos no recuperables en que hubiere podido incurrir durante la suspensión de los servicios. Obtendrá el 30% de las rentas del equipo inactivo y 20% de renta de oficinas que hubiere arrendado el proveedor.
- (iii) Excepcionalmente, el propio proveedor podría solicitar a la convocante la suspensión de los servicios por casos fortuitos o de

²⁵⁰ *Ibidem*, numeral 55 Bis 102 de su Reglamento.

fuerza mayor; sin embargo, si por alguna circunstancia no lo aceptaren, entonces tendría que solicitarla a la autoridad jurisdiccional.

b) Terminación anticipada²⁵¹: Una relación contractual fenece en forma natural por agotamiento de su objeto o por conclusión de su plazo. Sin embargo, pudieran presentarse casos ajenos a la voluntad de las partes que impidan cumplir cabalmente con el objeto de la contratación y por ende, obliguen a concluirlo antes de su vencimiento. Se puede dar por terminado anticipadamente el contrato:

- (i) Cuando surgen circunstancias de interés general, debidamente justificadas por las instituciones gubernamentales.
- (ii) Cuando durante la ejecución del contrato desaparece la necesidad.
- (iii) Cuando de continuar con su vigencia, se le puedan ocasionar daños o perjuicios al Gobierno Federal.
- (iv) Cuando con motivo de una instancia de inconformidad o una intervención de oficio, se determine la nulidad de los actos que motivaron la celebración del contrato.

La terminación anticipada otorga el derecho al proveedor de exigir el reembolso de los gastos no recuperables en que hubiere podido incurrir durante la ejecución del contrato.²⁵²

²⁵¹ *Ibidem*, numeral 54 Bis y 102 del Reglamento.

²⁵² Los gastos no recuperables son aquellas erogaciones en que incurren los proveedores durante la ejecución del contrato que estimaron originalmente amortizar durante su vigencia, pero que por razones ajenas a su voluntad se anticipó su conclusión. En estos casos, dichas cantidades se puede solicitar que se le reembolsen, previo estudio justificatorio que presente a la institución, cumpliendo las tres características siguientes: (a)

c) Rescisión de contrato²⁵³: En los contratos administrativos se encuentran ciertas cláusulas exorbitantes del derecho común, como la rescisión unilateral, cuyas características son las que a continuación se mencionan:

- (i) Bajo el principio general de derecho²⁵⁴, la facultad de resolver las obligaciones se encuentra implícita en las recíprocas, por lo que el afectado con el incumplimiento de una obligación, puede optar por exigir su ejecución forzosa o por la rescisión del contrato y en ambos casos, exigir el pago de los daños y perjuicios que le hubieren podido originar.
- (ii) En los contratos de derecho público, el Estado tiene el privilegio de que, ante el incumplimiento de sus estipulaciones, puede iniciar unilateralmente el procedimiento administrativo de rescisión en contra del proveedor fallido. Por el contrario, si fuere el proveedor quien a su juicio considerare un incumplimiento a cargo de la dependencia o entidad, tendría que acudir ante la autoridad jurisdiccional para demandar la rescisión; no está previsto en la legislación que pudiere unilateralmente intentar una acción rescisoria en la vía administrativa, sino que invariablemente debe ser decretada por un juez y, en todo caso, solicitarle las medidas cautelares para eventualmente suspender su ejecución, en tanto se resuelve en el fondo su petición.

que estén fehacientemente comprobados; (b) que estén directamente vinculados con el contrato de que se trate; y (c) que sean razonables, lo que permite su negociación.

²⁵³ Numeral 54 de la LAASSP y 98 y 99 de su Reglamento.

²⁵⁴ Artículo 1949 del Código Civil Federal.

- (iii) Para rescindir administrativamente un contrato, no obstante la potestad del Estado de decretarla, debe respetarse la garantía de audiencia y legalidad del fallido, bajo el procedimiento que la LAASSP prevé: emplazar al proveedor incumplido, notificándole las razones fundadas y motivadas por virtud de las cuales incurrió en alguna de las causales de rescisión establecidas en el contrato; otorgarle un plazo de cinco días hábiles para manifestar lo que a su derecho convenga y aportar las pruebas que estime pertinentes, a efecto de desvirtuar los hechos que se le imputen; transcurrido dicho término, la dependencia o entidad contará con un plazo de quince días hábiles para emitir una resolución, también fundada y motivada, respecto a si procede o no la rescisión y notificarla dentro de dicho término.
- (iv) Decretada la rescisión, debe otorgarse el finiquito respectivo, a fin de hacer constar las cantidades que se adeuden al proveedor y, en su caso, las que este último tenga pendientes con la contratante.
- (v) Una vez que se rescinde el contrato, se procederá a la ejecución de la garantía de cumplimiento, misma que se hará exigible en forma proporcional, si es que la obligación es divisible; en cambio, si ésta es indivisible, se exigirá en su totalidad.
- (vi) Si previamente a la decisión de rescindir un contrato, el proveedor da cumplimiento a las obligaciones (entregar los bienes o prestar los servicios), la dependencia o entidad podrá no rescindirlo, siempre y cuando subsista la necesidad y se apliquen las penas convencionales correspondientes.

- (vii) No es obligatorio agotar el plazo máximo de ejecución de penas convencionales para poder iniciar el procedimiento de rescisión, ya que existen muy diversas causales que pudieren darle origen.
- (viii) Las instituciones gubernamentales tienen la potestad de no rescindir el contrato en aquellos casos en los que, previo dictamen de los impactos económicos y de operación que pudiere implicar la rescisión, esta última resultare inconveniente. En estos supuestos, deberá formalizarse el convenio modificadorio respectivo, en el que se establezcan los nuevos plazos que permitan subsanar el incumplimiento, siempre y cuando no se suscriba con el objeto de otorgarle condiciones más ventajosas con relación a las originalmente pactadas.
- (ix) Cuando con motivo del incumplimiento de una obligación o el inicio del procedimiento de rescisión se ubique en un ejercicio fiscal distinto a aquel en que se hubiere adjudicado el contrato, las dependencias y entidades podrán aceptar los bienes y/o servicios, siempre y cuando se den dos condiciones: que subsista la necesidad y que dichos bienes y/o servicios se paguen con cargo al siguiente ejercicio fiscal, sin modificar el precio, debiéndose modificar la vigencia del instrumento legal de que se trate.
- (x) No debe confundirse la rescisión administrativa de un contrato, con la cancelación total o parcial de ciertas partidas, siempre y cuando no exceda del 10% del valor del contrato²⁵⁵. En el primer caso,

²⁵⁵ Numeral 52 de la LAASSP y 100 de su Reglamento.

cesan totalmente los efectos del contrato; en el segundo, subsiste el acto jurídico, aunque con alcances limitados.

- (xi) Cuando con motivo del inicio de un procedimiento de rescisión el proveedor afectado solicitare una conciliación, será potestativo para las dependencias o entidades suspender los efectos del procedimiento de rescisión.²⁵⁶ Hay que tomar en consideración que si el contrato ya se rescindió administrativamente, entonces ya no tendrá materia la conciliación; por esa razón es muy socorrida la suspensión del procedimiento, para dar lugar a un posible avenimiento entre las partes.

11. Prohibiciones y limitaciones para presentar proposiciones y/o celebrar contratos²⁵⁷: La LAASSP exige que las dependencias y entidades se abstengan de recibir ofertas o formalizar cualquier clase de contratos, con ciertas personas.

Para cerciorarse del cumplimiento de esta obligación, se ha permitido que se revierta la carga de la prueba al licitante que pretenda presentar una proposición en un procedimiento de adjudicación de contratos, mediante la entrega de una carta bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en alguno de los supuestos señalados en el numeral 50 de la LAASSP.²⁵⁸

Se debe distinguir entre una prohibición y una limitación; la primera supone que es absoluta, en tanto que la segunda es transitoria y puede

²⁵⁶ Artículos 64 *in fine* y 74, párrafo segundo, del Reglamento de la LAASSP.

²⁵⁷ Numeral 50 de la LAASSP y 88 de su Reglamento.

²⁵⁸ Artículos 29, fracción VIII de la LAASSP y 30, fracción III, de su Reglamento.

válidamente desaparecer, si se justifica que no se está frente a esa hipótesis.

a) Prohibiciones: Conforme al precepto previamente invocado, existen varios supuestos, como se indica enseguida:

(i) Cuando exista un conflicto de interés entre el servidor público que intervenga en cualesquiera de las fases de los procedimientos de adjudicación de contratos y los licitantes. Se trata de un interés personal, familiar o de negocios, incluyendo parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, o con terceros con los que pudiere tener relaciones profesionales, laborales o de negocios, incluyendo socios o sociedades de las que el servidor público tenga o haya tenido durante los dos últimos años previos al evento de que se trate.²⁵⁹

(ii) Cuando una misma dependencia o entidad hubiere rescindido más de un contrato a un proveedor, en un período calendario de dos años calendario, contados a partir de la primera rescisión. En estos casos, el impedimento prevalecerá con esa misma institución durante el plazo que se establezca en sus respectivas POBALINES, el cual no deberá ser superior a dos años, contados a partir de la segunda rescisión.

(iii) Cuando el licitante se encuentre inhabilitado por la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con los Títulos Quinto de la LAASSP y Sexto de la LOPSRM.

²⁵⁹ Análoga obligación se encuentra prevista en el numeral 8, fracciones XI y XIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- (iv) Cuando diversos licitantes presenten proposiciones en una misma partida de un bien o servicio en un procedimiento de contratación y se encuentren vinculados entre sí por algún socio o asociado común.

Para este efecto, se considera que se trata de un socio o asociado común, cuando por tener participación accionaria en el capital social de ambas personas morales, se le otorgue el derecho de intervenir en la toma de decisiones o en su administración. De no darse este supuesto, la prohibición desaparece.

En estos casos, sólo serán descalificados los licitantes en la(s) partida(s) en que hubieren coincidido, pero se les denunciará para los efectos del numeral 60, fracción IV, de la LAASSP.²⁶⁰

- (v) Cuando un licitante pretenda participar en un evento de contratación y con anterioridad hubiere intervenido por sí o a través de otras empresas que formen parte del mismo grupo corporativo, por virtud de otro contrato, en trabajos de análisis y control de calidad, preparación de especificaciones, presupuesto o elaboración de cualquier documento vinculado con el procedimiento en que estuvieren interesados en participar, siempre y cuando para la ejecución de dichos trabajos hubiere tenido acceso a información privilegiada que no se dará a conocer a los licitantes para la elaboración de su proposición. De no existir este conflicto de interés, no habría prohibición.

²⁶⁰ Artículo 115 del Reglamento de la LAASSP.

- (vi) Cuando a una persona se le pretenda contratar para la realización de peritajes, dictámenes y/o avalúos, cuando éstos vayan a ser utilizados para resolver discrepancias derivadas de contratos en los que ella misma o empresas que formen parte de su mismo grupo corporativo, estén participando.
- (vii) Cuando se celebren contratos sobre las materias reguladas en la LAASSP, sin estar facultados para hacer uso de los derechos de propiedad intelectual.²⁶¹
- (viii) Cuando se pretenda utilizar información privilegiada proporcionada indebidamente por servidores públicos o sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado.
- (ix) Cuando en ejecución de un contrato de asesoría, consultoría o estudio especializado en materia de contratación pública, se demuestre que todo o parte de las contraprestaciones recibidas por el proveedor serán recibidas por servidores públicos, por sí o por interpósita persona, al margen de que tengan o no relación con el contrato de que se trate.
- (x) Cuando se hubiere dejado de formalizar un contrato en forma injustificada ante una dependencia o entidad. En estos casos, el impedimento prevalecerá hasta por el término de un año ante esa misma institución, atendiendo a las prevenciones que al efecto establezcan sus respectivas POBALINES.

²⁶¹ En el artículo 45, fracción XX, de la LAASSP, claramente se señala que en los modelos de contratos se deberá especificar que en caso de violaciones a los derechos inherentes a la propiedad intelectual, la responsabilidad quedará a cargo del licitante o proveedor, según el caso, toda vez que invariablemente se considerarán a las dependencias o entidades como adquirentes de buena fe.

(xi) Cuando se trate de personas que por alguna otra causa se encuentren impedidas por disposición de ley.²⁶²

b) Limitaciones:

(i) Cuando se trate de personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría de la Función Pública.²⁶³ Obtenida la autorización, la limitación desaparece.

(ii) Cuando se encuentren en situación de atraso en el cumplimiento en la entrega de bienes o en la prestación de un servicio, por causas a ellos imputables, respecto de uno o varios contratos celebrados con la dependencia o entidad convocante. Una vez que se pongan al corriente en sus obligaciones, la limitante dejará de surtir sus efectos.

(iii) Cuando estén sujetas a concurso mercantil.²⁶⁴ En virtud de que el concurso mercantil se compone de dos etapas sucesivas, la conciliación y la quiebra del comerciante, es de evaluarse que una persona física o moral, durante la primera fase, sí pueda presentar proposiciones o celebrar nuevos contratos con el Gobierno

²⁶² A guisa de ejemplo, alguna orden judicial que prohíba contratar con el Estado.

²⁶³ Numeral 88 fracción I, del Reglamento de la LAASSP.

²⁶⁴ La Ley de Concursos Mercantiles (DOF del 12 de mayo de 2000), en sus numerales 2, 3, 79, 86, 87 y demás relativos y aplicables, cuando refieren la etapa de conciliación, no prohíben expresamente que el comerciante pueda seguir asumiendo nuevas obligaciones, por lo que puede válidamente concluirse que no es absoluta la limitación a que se refiere el artículo 50, fracción VI, de la LAASSP.

Federal.²⁶⁵ Lo anterior es así, porque el espíritu de la legislación es, precisamente, darle las facilidades necesarias al comerciante fallido para que pueda cumplir sus compromisos frente a sus acreedores y, una de las formas de hacerlo, es permitiéndole formalizar actos jurídicos que le reporten ingresos con los cuales poder pagar. Por esa razón, deberán revisarse los términos de la sentencia de concurso mercantil, a efecto de determinar si el juez de lo concursal estableció limitaciones o medidas cautelares a cargo del comerciante que le pudieran impedir contraer nuevos compromisos, debiéndose, asimismo, consultar al conciliador designado por el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

El Oficial Mayor, o su equivalente, deberá llevar el control de las personas físicas o morales inhabilitadas para contratar con el Gobierno Federal y difundirlo a través de CompraNet, a fin de que surta efectos frente a terceros.

12. Aplicación del artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación²⁶⁶: Se establece la prohibición de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluida la Procuraduría General de la República y las entidades federativas, cuando realicen operaciones reguladas por la LAASSP, con cargo total o parcial a fondos federales, celebren contratos con aquellas personas que se ubiquen en alguno de los supuestos siguientes:

²⁶⁵ Nótese que la finalidad de la conciliación es lograr la conservación de la empresa del comerciante mediante el convenio que suscriba con sus acreedores reconocidos, mientras que la de la quiebra es la venta de la empresa del comerciante, de sus unidades productivas o de los bienes que la integran para el pago a sus acreedores reconocidos.

²⁶⁶ Código Fiscal de la Federación, publicado en el DOF del 31 de diciembre de 1981, con relación a los Puntos I.2.1.16, I.2.1.17 y II.2.1.13 de la Resolución Miscelánea Fiscal para el Ejercicio Fiscal 2014, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2013.

- a) Que tengan a su cargo créditos fiscales firmes.
- b) Tengan a su cargo créditos fiscales determinados, firmes o no, que no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por el Código Fiscal de la Federación.
- c) No se encuentren inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.
- d) Cuando vencido el plazo para presentar alguna declaración, provisional o no, y con independencia de que en la misma resulte o no cantidad pagar, ésta no haya sido presentada en tiempo.

Para dar cumplimiento a esta obligación, la Resolución Miscelánea Fiscal, para el Ejercicio Fiscal 2014²⁶⁷, en sus Puntos I.2.1.16, I.2.1.17 y II.2.1.13, señala el siguiente procedimiento:

- (i) Deben ser contratos superiores a \$300,000.00 (trescientos mil pesos 00/100 M.N.), sin incluir el Impuesto al Valor Agregado. Consecuentemente, en contratos menores no se tiene la obligación de observar estos lineamientos.
- (ii) Mediante la utilización de la Clave de Identificación Electrónica Confidencial Fortalecida (CIECF), se debe presentar una consulta al Servicio de Administración Tributaria (SAT), sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales a que se refiere el numeral 32-D del Código Fiscal de la Federación. El acuse de recibo que genere el sistema, será suficiente para presentarlo ante la dependencia o entidad con la que se pretende suscribir el contrato.

²⁶⁷ Publicada en el DOF del 30 de diciembre de 2013.

- (iii) El SAT contará con un plazo de veinte días hábiles para emitir una opinión sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo del solicitante; treinta días hábiles si el contribuyente ha suscrito algún convenio de pago en parcialidades.
- (iv) Si en el término mencionado en el inciso anterior, el SAT determina alguna incidencia a cargo del solicitante, este último contará con diez días hábiles para hacer las aclaraciones pertinentes ante dicha autoridad. En el caso de que no se aclare o no se acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales, el SAT tendrá veinte días hábiles adicionales para emitir una opinión favorable o desfavorable.
- (v) En la hipótesis de que el SAT emitiera alguna opinión desfavorable, la dependencia o entidad con quien el solicitante contrató, deberá dar vista a su Órgano Interno de Control, dentro de los quince días naturales siguientes, a efecto de que inicie las investigaciones pertinentes y, en su caso, instruya un procedimiento administrativo de infracción a la LAASSP.²⁶⁸

III.6 *Información y verificación.*

El Título Cuarto de la LAASSP cierra el ciclo del proceso de administración de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, ya que en éste se contempla el control, como el elemento de medición y evaluación del grado de cumplimiento a los objetivos, metas, prioridades y estrategias, nacidas de la planeación, programación y presupuestación. En este aspecto, pueden quedar

²⁶⁸ Numeral 60, fracción IV y penúltimo párrafo, de la LAASSP.

literalmente resumidas las obligaciones a cargo de las instituciones gubernamentales, en tres verbos:

1. Guardar: Significa que el Gobierno Federal debe conservar en forma ordenada y sistemática toda la información, documental y electrónica, vinculada con los procesos de contratación pública, por un período no menor a tres años²⁶⁹, sin perjuicio de la documentación contable, que deberá ser conservada por un plazo no menor a cinco años.²⁷⁰
2. Decir: La información generada deberá remitirse a las Secretarías de la Función Pública y de Economía, en el ámbito de sus respectivas competencias, con el objeto de que puedan ejercer sus facultades de verificación. Dentro de los procesos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, cualquier persona podrá solicitar documentación inherente a los procesos de adjudicación de contratos, siempre y cuando no tenga el carácter confidencial o se trate de alguna reserva.²⁷¹ Hay que recordar el hecho de que aunque los procedimientos de contratación sean públicos, no quiere decir que la información en ellos contenida lo sea; por el contrario, es obligación de los servidores públicos salvaguardar el buen uso que se le dé, en razón del ejercicio de su empleo, cargo o comisión.²⁷²

²⁶⁹ *Idem*, artículo 56.

²⁷⁰ Artículo 30 del Código Fiscal de la Federación.

²⁷¹ Véanse los artículos 7, fracción XIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el DOF del 11 de junio de 2002 y 8 de su Reglamento, dado a conocer en el DOF del 11 de junio de 2003.

²⁷² El artículo 8, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, les obliga a custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.

3. Constatar: La Secretaría de la Función Pública podrá verificar en todo tiempo que las operaciones regidas por la LAASSP sean ejecutadas con estricto apego a la normatividad vigente en la materia.²⁷³ Para estos efectos, por vez primera se regula en forma detallada la denominada Intervención de Oficio, en el Título Sexto, dentro del régimen de solución de controversias y en el capítulo específico de las inconformidades.²⁷⁴

A su vez, la Secretaría de Economía podrá constatar que los bienes que se ofrezcan en los procedimientos de contratación cumplan con el grado de contenido nacional o las reglas de origen o de mercado previstas en los tratados de libre comercio suscritos por México y que contengan un capítulo de compras gubernamentales. En el supuesto de que detectare algún incumplimiento, procederá a dar vista a su homóloga de la Función Pública, para que ésta se pronuncie en su ámbito competencial.

4. Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental²⁷⁵: Dentro de las grandes novedades introducidas a la LAASSP, se encuentra la utilización de los sistemas electrónicos, como una herramienta para optimizar la toma de decisiones a cargo del Gobierno Federal, en materia de contrataciones pública, bajo las siguientes características:

- a) Queda a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Gobierno Digital, auxiliada por la de Normatividad de Contrataciones Públicas y de Políticas de Contratación Pública.²⁷⁶

²⁷³ Numeral 57 de la LAASSP y 107 del Reglamento de la LAASSP.

²⁷⁴ *Idem*, artículo 76.

²⁷⁵ *Ibidem*, numerales 56 y 56 Bis.

²⁷⁶ Artículos 18, 34 y 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

- b) Los fines del Sistema se vinculan con la generación de una política general en la Administración Pública en materia de contrataciones, que propicie la transparencia, la eficiencia y la imparcialidad en los procedimientos y trámites, favoreciendo una adecuada planeación, programación, presupuestación y evaluación.
- c) El Sistema cuenta con la siguiente información: (i) programas anuales de adquisiciones; (ii) registro único de proveedores; (iii) padrón de testigos sociales; (iv) información de los procedimientos de contratación; (v) notificaciones; (vi) datos de los contratos suscritos por el Gobierno Federal; (vii) registro de proveedores sancionados; y, (viii) resoluciones firmes de las instancias de inconformidad.
- d) Destaca por su novedad, el registro único de proveedores, en el que se debe contener la clasificación de acuerdo a su actividad, datos generales y perfiles de especialidad, nacionalidad e historial del cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Tendrá un carácter permanente y de libre acceso a cualquier interesado, con las salvedades previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Su propósito es facilitar los procedimientos de contratación de las dependencias y entidades.
- e) En la actualidad existe el Módulo de Información e Inteligencia de Mercado para las Contrataciones Públicas, como parte integrante del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental sobre Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas²⁷⁷, el cual ha sido diseñado para

²⁷⁷ Puede consultarse en: www.compranet.gob.mx o en www.funcionpublica.gob.mx y de ahí se accede al Módulo Inteligencia de Mercado. (Última visita enero de 2014). El 2 de diciembre de 2013, la Unidad de Políticas en Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública hizo la presentación oficial del

garantizar el acceso oportuno y sistematizado a la población en general a la información relacionada con la planeación, ejecución y resultado de las contrataciones públicas realizadas por la Administración Pública Federal y los Gobiernos Estatales y Municipales cuando éstas se realizan a través de CompraNet, de conformidad con la normatividad aplicable.

El Módulo CompraNet-inteligencia de mercado consta de cinco apartados: (i) programas anuales de contratación pública; (ii) procedimientos de contratación; (iii) contratos; (iv) proveedores y contratistas; y, (v) indicadores de desempeño de los procedimientos de contratación.

Finalmente, cabe mencionar que esta innovación tecnológica cuenta con la funcionalidad de exportar consultas, permitiendo al usuario la libertad de archivar sus búsquedas de manera local (en su propio equipo de cómputo).

III.7 *Infracciones y sanciones*²⁷⁸

Conforme al Título Quinto de la LAASSP²⁷⁹, se contemplan los distintos tipos de transgresión a la legislación y sus consecuencias jurídicas.

referido módulo. Puede revisarse en: <https://compranetim.funcionpublica.gob.mx/CompranetIMindex.html> (última visita enero de 2014).

²⁷⁸ Parafraseando a Blas Pascal en uno de sus pensamientos, hay que buscar que lo fuerte sea justo y lo justo sea fuerte, porque la fuerza sin la justicia, sería tiranía y la justicia sin la fuerza, sería ineficaz. Por ese motivo, una norma jurídica sin sanción, sería totalmente inoperante. Tal es la razón por la que se reglamenta un apartado especial en materia de infracciones y sanciones.

²⁷⁹ Artículos 59 a 64 de la LAASSP y 109 al 115 del Reglamento de la LAASSP.



1. Sujetos de infracción: Debe distinguirse, según se trate de:
 - a) Servidores Públicos: Conforme al párrafo sexto del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a los funcionarios de la Federación salvaguardar el adecuado cumplimiento de dicho precepto y de la legislación que de él emane, de conformidad con lo indicado en el Título Cuarto de la Norma Fundamental y sus leyes reglamentarias.
 - b) Particulares, en su calidad de licitantes y/o proveedores del Gobierno Federal o de las entidades federativas que estén realizando algún procedimiento de contratación con cargo total o parcial a fondos federales.
2. Conductas infractoras y sanciones: La LAASSP contempla dos clases de sanciones en el ámbito administrativo, mismas que se aplicarán sin perjuicio de las de carácter civil o penal que procedieren:

- a) Multa: Se puede imponer al licitante y/o proveedor que hubiere infringido la LAASSP, una multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al mes, en la fecha de la infracción.

La multa tendrá el carácter de crédito fiscal y gozará de los beneficios de la prelación para su ejecución. Sólo podrá suspenderse su ejecución si se garantiza en los términos del Código Fiscal de la Federación.

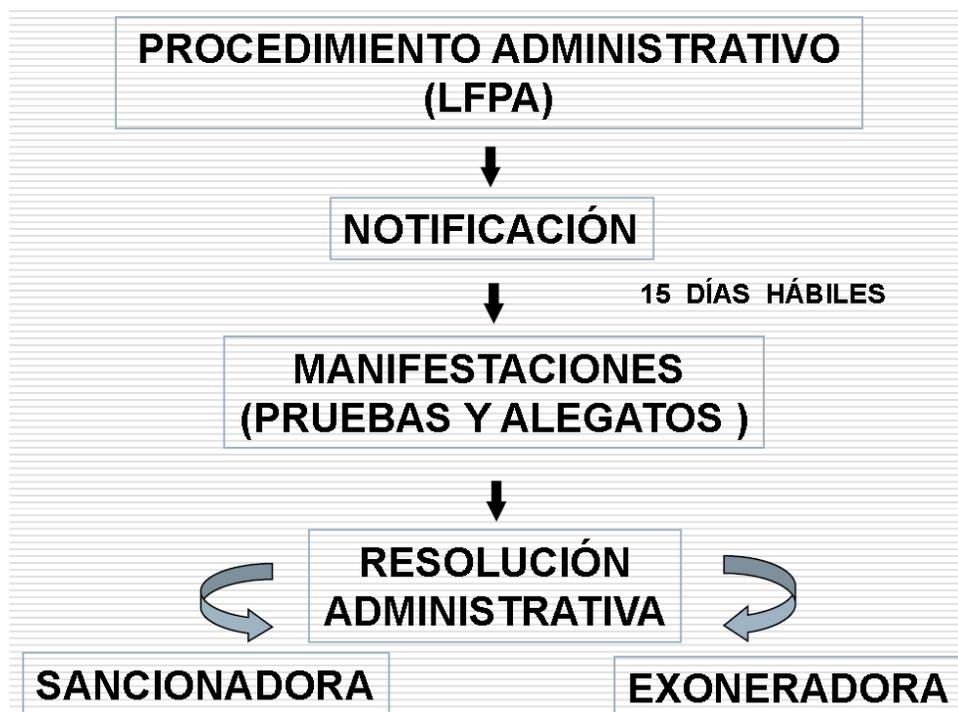
- b) Inhabilitación Temporal: Además de la sanción económica, la Secretaría de la Función Pública podrá imponer una sanción administrativa consistente en la suspensión transitoria de los derechos de un licitante y/o proveedor para presentar proposiciones o celebrar contratos con la Administración Pública Federal, por un período desde tres meses y hasta cinco años, en los siguientes supuestos:

- (i) Cuando se deje de formalizar más de un contrato con una dependencia o entidad, en un período de dos años calendario, contados a partir de la primera omisión.
- (ii) A los proveedores a quienes se les hubieren rescindido contratos en dos o más dependencias y entidades del Gobierno Federal, en un período de tres años calendario, contados a partir de la primera rescisión.
- (iii) A los proveedores que no hubieren cumplido con sus obligaciones contractuales, por causas a ellos imputables y hubiere ocasionado a las dependencias o entidades graves daños y/o perjuicios, así como

aquellos que pretendieren entregar bienes o servicios con especificaciones diversas a las convenidas.

- (iv) A los que hubieren proporcionado información falsa o hubieren actuado con dolo o mala fe, en cualquiera de los supuestos que se enuncian enseguida: durante cualquiera de las fases de los procedimientos de adjudicación de contratos; durante su formalización; en su ejecución; en la interposición de una instancia de inconformidad o en la solicitud de conciliación.
- (v) Los que se ubiquen en el supuesto del artículo 50, fracción XII, de la LAASSP; esto es, que hubieren contratado servicios de consultoría o asesoría en materia de contrataciones públicas y se demuestre que la totalidad o parte de las contraprestaciones hubieren sido entregadas a algún servidor público, por sí o por interpósita persona.
- (vi) Aquellos que, conforme al numeral 74 de la LAASSP, hubieren interpuesto en forma sistemática instancias de inconformidad en forma frívola e improcedente, con la sola intención de retardar o entorpecer los procedimientos de contratación.

La inhabilitación temporal surtirá sus efectos a partir de que se publique en el Diario Oficial de la Federación y en CompraNet y prevalecerá hasta en tanto no se pague la multa o ésta sea garantizada de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.



3. Excepción: En forma totalmente discrecional, se podrán recibir proposiciones o celebrar contratos con personas inhabilitadas, sólo con la autorización expresa y por escrito de la Secretaría de la Función Pública, cuando resulte indispensable para los intereses del Estado Mexicano y se trate de oferente único en el mercado.

Igualmente se considera como una excepción, la imposición de sanciones cuando las conductas transgresoras de la LAASSP provengan de circunstancias de caso fortuito o de fuerza mayor, o cuando se observe en forma espontánea el precepto que se hubiere dejado de cumplir. No se considerará espontáneo el cumplimiento de la norma si medió algún requerimiento, visita, excitativa u orden de autoridad, o bien, se actuó con falsedad, dolo o mala fe.²⁸⁰

²⁸⁰ *Idem*, artículo 64.

Para los servidores públicos, existe la posibilidad de que se les exima de responsabilidad, a criterio de la autoridad fiscalizadora, si se incurrió en algún acto u omisión que, derivado de la investigación que se realice, se demuestre que no fue grave, no implica la posible comisión de un delito o no se le cause algún perjuicio a la institución de que se trate; o bien, que el acto u omisión en que incurrió el servidor público fue corregido o subsanado en forma espontánea o implique un error manifiesto y que, en cualesquiera de estos supuestos, los efectos que se hubieren producido desaparecieron o fueron resarcidos.²⁸¹

4. Procedimientos para su aplicación²⁸²:

- a) Para imponer una sanción administrativa, la Secretaría de la Función Pública o, en su defecto, el Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad de que se trate, emplazará al presunto infractor, para que dentro del término de quince días hábiles, manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar los hechos que se le imputan.²⁸³ En caso de así requerirlo, se podrá solicitar una ampliación de plazo de hasta una mitad más del originalmente señalado.²⁸⁴

²⁸¹ *Ibidem*, numeral 62. En este sentido, el artículo 17 Bis agrega, como posible eximente de responsabilidad, el hecho de que la actuación del servidor público está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta en la decisión que adoptó.

²⁸² Véase el Título Cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, en forma supletoria, el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles (publicado en el DOF del 24 de febrero de 1943).

²⁸³ Artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

²⁸⁴ *Idem*, numeral 31.

- b) La autoridad contará con un plazo máximo de tres meses para resolver lo conducente.²⁸⁵ El plazo de prescripción de la facultad sancionadora de la Secretaría de la Función Pública será de cinco años, contados a partir de que ocurrió la conducta infractora o ésta cesó, si fue de ejecución continua.²⁸⁶
- c) Para imponer la sanción administrativa, se tomarán en consideración: (i) los daños y/o perjuicios que se hubieren ocasionado con motivo de la infracción; (ii) el carácter intencional o no de la acción u omisión infractora; (iii) la gravedad de la infracción; y, (iv) las condiciones del infractor.²⁸⁷
- d) La sanción administrativa se podrá impugnar por el afectado, según su conveniencia, a través del recurso administrativo de revisión²⁸⁸ o a través de la vía jurisdiccional correspondiente, esto es, un juicio contencioso-administrativo de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.²⁸⁹

III.8 Régimen de solución de controversias.

El nuevo Título Sexto de la LAASSP²⁹⁰, contempla diversas figuras jurídicas que se aplican en el ámbito de las contrataciones públicas para resolver los conflictos que se pudieren llegar a presentar en la interpretación y ejecución

²⁸⁵ *Ibidem*, artículo 17.

²⁸⁶ *Ibidem*, numeral 79.

²⁸⁷ Véanse los artículos 61 de la LAASSP y 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Nótese que en este último precepto, se añade el elemento de la reincidencia que el primero de ellos no contempla. No obstante ello, en una interpretación armónica, se considera válido tomar en cuenta la repetición de las conductas del infractor, como un elemento agravante de la sanción administrativa.

²⁸⁸ Artículo 83 y siguientes de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

²⁸⁹ Numeral 14, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (publicada en el DOF del 6 de diciembre de 2007).

²⁹⁰ Artículos 65 a 86 de la LAASSP y 116 al 137 del Reglamento de la LAASSP.

tanto de la legislación de la materia, como de los contratos que al amparo de ella se pudieren llegar formalizar. Por tal motivo, es menester distinguir los medios de defensa con los que cuentan los particulares dentro de las etapas de los procedimientos de adjudicación de contratos, de los que puede echar mano una vez que el contrato respectivo se ha formalizado y se encuentra en plena ejecución.

1. Clasificación de los medios de solución de controversias:

- a) Administrativos: Son aquellos que se interponen y resuelven ante la propia autoridad administrativa que tiene competencia para conocer de la interpretación de la LAASSP, a la sazón, la Secretaría de la Función Pública.

Pueden dividirse en dos clases:

- (i) El medio que se interpone en contra de cualquiera de las fases de los procedimientos de adjudicación de contratos, recibe el nombre de inconformidad.
- (ii) El medio alternativo de solución de controversias que se puede interponer para tratar de avenir a las partes en un contrato, a través de un acuerdo amigable, se le conoce como la conciliación administrativa.

- b) Jurisdiccionales: Los Tribunales Federales son competentes para conocer de cualquier controversia que pudiere suscitarse entre la Administración Pública Federal y los particulares.²⁹¹
- c) Arbitraje: Es un mecanismo alternativo de solución de controversias en el que las partes, anticipándose a la eventualidad de un conflicto, deciden que un tercero, sin ser formalmente una autoridad, pueda dirimir los conflictos que se pudieren llegar a suscitar con motivo de la interpretación y ejecución de los contratos cubiertos por la LAASSP que prevean esta opción, de conformidad con lo establecido en su artículo 80, a partir de la reforma de 16 de enero de 2012, debiendo sujetarse en lo procedimental a lo señalado en el Título Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio.
- d) Otros medios alternativos de solución de controversias: Como ya se mencionó a propósito de las reformas introducidas a la LAASSP en enero de 2012, su artículo 84 dispone que “Las partes podrán convenir otros mecanismos de solución de controversias para resolver sus discrepancias sobre la interpretación o ejecución de los contratos”.²⁹²
- e) Mecanismos establecidos en los tratados de libre comercio: Cada uno de los capítulos de compras gubernamentales contenidos en los tratados de libre comercio celebrados por México contienen un apartado especial que enuncia los mecanismos de impugnación en contra de actos ilegales ocurridos durante la sustanciación de cualquiera de las

²⁹¹ Artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁹² Con el ánimo de dar agilidad y flexibilizar la previsión de medios encaminados a dirimir eventuales conflictos, es interesante consultar la Gaceta del Senado No. 47, de martes 10 de noviembre de 2009, relativa a la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores, para reformar la LAASSP en lo referente a dichos mecanismos, habiéndose considerado otros medios alternativos de solución de controversias para cualquier contrato de adquisiciones, arrendamientos y servicios. Algunos ejemplos de mecanismos alternativos de solución de controversias son: la mediación, los peritajes técnicos, los *dispute boards*, los grupos especializados, cuya finalidad es atender temas técnicos, más que jurídicos.

fases de los procedimientos de adjudicación de contratos, que prácticamente están alineados a la instancia de inconformidad regulada en el Capítulo Primero del Título Sexto de la LAASSP, con la única salvedad de que el plazo para la interposición de dicho medio de defensa es de diez días hábiles, en lugar de los seis días hábiles que contempla la legislación mexicana.

En estos casos, la instancia de inconformidad en los tratados de libre comercio contempla un litigio entre un proveedor y una dependencia o entidad sujeta a su cobertura; sin embargo, existen otros mecanismos previstos en un capítulo diverso al de las compras gubernamentales, en los que el diferendo se da entre países, tales como los llamados paneles bilaterales, trilaterales o multilaterales de solución de controversias.

2. La Instancia de inconformidad:

- a) Definición: Es una instancia administrativa que tiene por objeto reencauzar a la legalidad cualesquiera de las fases de los procedimientos de adjudicación de contratos previstos en la LAASSP.

Nótese que si la legislación de la materia es de orden público y, por ende, cualquier acto o contrato realizado en contravención a lo que ella establece se considera nulo, previa determinación de la autoridad competente, la instancia de inconformidad persigue precisamente declarar la nulidad del o los actos administrativos que fueron realizados por una dependencia o entidad en contra de su mandato imperativo.

Se opone a un recurso administrativo, porque este último tiene por objeto impugnar actos de autoridad y su finalidad es revocarlo, confirmarlo o modificarlo.

- b) Procedencia²⁹³: Únicamente es procedente la instancia de inconformidad para impugnar actos derivados de los procedimientos de licitación pública o de invitación a cuando menos tres personas. Las adjudicaciones directas están expresamente excluidas.

Por lo tanto, los actos materia de impugnación, son los siguientes:

- (i) La convocatoria a la licitación y la(s) junta(s) de aclaraciones. En estos casos, como requisito de procedibilidad se exige que se acredite interés jurídico, lo cual se demuestra con la previa presentación de una carta en la junta de aclaraciones en la que se manifieste la intención del licitante de participar en la licitación de que se trate.²⁹⁴
- (ii) El acto de presentación y apertura de proposiciones y el fallo. Sólo podrán inconformarse aquellos que hubieren presentado una proposición.
- (iii) La cancelación de una licitación pública. Sólo tendrán interés jurídico para interponer este medio de defensa, los que hubiesen presentado ofertas en el procedimiento.

²⁹³ Artículo 65 de la LAASSP.

²⁹⁴ *Idem*, numeral 33 Bis.

- (iv) La falta de formalización de un contrato adjudicado. En este caso, únicamente será procedente la inconformidad interpuesta por el licitante que hubiere obtenido un fallo a su favor.
- (v) En la invitación a cuando menos tres personas, sólo se podrá inconformar el licitante que hubiere recibido invitación para participar.

Debe mencionarse que, en tratándose de la presentación de proposiciones conjuntas²⁹⁵, deben interponer la inconformidad todos los licitantes que conformen el consorcio.

c) Requisitos²⁹⁶: La LAASSP exige que se cumpla lo siguiente:

- (i) Se presentará por escrito ante la Secretaría de la Función Pública, sea a nivel central, a través de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, o por medio de los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades convocantes, vía sus Áreas de Responsabilidades.
- (ii) Mediante el uso de los medios remotos de comunicación electrónica establecidos por la Secretaría de la Función Pública. Actualmente, el Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental, CompraNet, contempla un módulo para tal efecto.
- (iii) Ante las oficinas en las entidades federativas señaladas en la convocatoria a la licitación respectiva, en el caso de que existan

²⁹⁵ *Ibidem*, numeral 34.

²⁹⁶ *Ibidem*, artículo 66.

convenios de coordinación suscritos con la Secretaría de la Función Pública. Esta hipótesis se presenta básicamente cuando una entidad federativa o un municipio realiza procedimientos de adquisición de bienes o servicios con cargo total o parcial a fondos federales, evitando así que los licitantes tengan que desplazarse a la Ciudad de México, a las oficinas centrales de la Función Pública, abatiendo costos y tiempos de tramitación.

La presentación de la instancia de inconformidad ante autoridades distintas a las señaladas, no interrumpe el plazo de preclusión establecido en la LAASSP.

- d) Elementos del escrito de inconformidad y/o del tercero perjudicado:
- (i) Cuando se impugne la convocatoria a la licitación y la(s) junta(s) de aclaraciones, se debe acreditar que, en su oportunidad, se presentó la carta de manifestación de interés en participar en la licitación pública de que se trate.
 - (ii) Se debe acreditar personalidad, a través de instrumento público, cuando se interponga en representación de terceros.
 - (iii) En el caso de proposiciones conjuntas, se señalará al representante común.
 - (iv) Se debe indicar un domicilio ubicado en la localidad en donde resida la autoridad que resolverá la instancia.

(v) Se debe apuntar el acto impugnado, estableciendo la fecha de la emisión del acto o, en su defecto, el día de su notificación.

(vi) Se deben acompañar las pruebas en las que se sustente el dicho del inconforme, las cuales deben tener una relación directa e inmediata con los hechos impugnados. Por un principio de economía procesal, se establece que cuando se mencionen pruebas documentales que obran en los expedientes de la convocante, bastará con ofrecerlas, para que esta última tenga la carga procesal de acompañarlas en copia autorizada en su informe circunstanciado.

(vii) Se citarán los antecedentes del acto impugnado.

(viii) Se expresarán los motivos de inconformidad.

Cualquier manifestación falsa, será sancionada, en términos de lo dispuesto por el numeral 60, fracción IV, de la LAASSP.

e) Documentación anexa a la inconformidad:

(i) Documento con el que se acredite la personalidad.

(ii) Copias de traslado, tanto para la convocante, como para el tercero perjudicado, si lo hay.

(iii) En el caso de las inconformidades que se tramiten por CompraNet, se deberán observar los lineamientos que al efecto establezca la Secretaría de la Función Pública.²⁹⁷

En el supuesto de que se deje de presentar alguno de los documentos anexos, la autoridad que conozca de la inconformidad deberá prevenir al promovente, para el efecto de que en el plazo de tres días hábiles subsane la omisión. En el caso de que no se desahogue en tiempo y forma el requerimiento, se desechará la instancia de inconformidad, con las siguientes excepciones: si no se exhiben pruebas, se tendrá por admitida la instancia, pero se tendrán por no ofrecidas; si no se señala representante común, en el caso de una inconformidad interpuesta por los miembros de un consorcio, no será necesaria la prevención, sino que se tendrá como representante común al primero de los señalados en la promoción inicial; y, si no se indica domicilio en el lugar de residencia de la autoridad, tampoco será materia de prevención, pero en adelante todas las notificaciones, aun las de carácter personal, se surtirán por rotulón.

f) Causales de improcedencia²⁹⁸: La improcedencia se define como una situación procesal en la cual, por no existir todos los presupuestos de procedibilidad de la inconformidad, no debe admitirse ni tramitarse.

²⁹⁷ La entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública), emitió el *Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública*, publicado en el DOF del 11 de abril de 1997.

²⁹⁸ Artículo 67 de la LAASSP.

De acuerdo con la LAASSP, las siguientes son las causales de improcedencia:

- (i) Cuando se interponga en contra de actos diversos a los establecidos en el numeral 65 de la LAASSP.
 - (ii) Cuando se aleguen actos consentidos expresa o tácitamente.
 - (iii) Cuando se trate de actos impugnados que no surtan efectos jurídicos o materiales, por haber quedado sin materia el procedimiento de inconformidad.
 - (iv) Cuando se promueva en forma individual una inconformidad, en el caso de proposiciones conjuntas.
- g) Causales de sobreseimiento²⁹⁹: El sobreseimiento es una resolución por virtud de la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.

A diferencia de la improcedencia, en la que ni siquiera se admite a trámite la inconformidad, en el caso de un sobreseimiento, la instancia es admitida, pero no puede resolverse en el fondo.

Las causales de sobreseimiento que contempla la LAASSP, son las siguientes:

- (i) El desistimiento del inconforme.

²⁹⁹ *Idem*, numeral 68.

- (ii) La firma del contrato por parte de la convocante, en el supuesto de que se hubiere impugnado la falta de formalización de dicho instrumento legal.³⁰⁰
 - (iii) El surgimiento de una causal de improcedencia, durante la sustanciación de la inconformidad.
- h) Autoridad competente³⁰¹:
- (i) A nivel central de la Secretaría de la Función Pública, la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas.³⁰²
 - (ii) A nivel desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades convocantes, por medio de sus Áreas de Responsabilidades.³⁰³
 - (iii) Oficinas de las entidades federativas o municipios que realicen operaciones regidas por la LAASSP, siempre que exista un convenio de coordinación con la Secretaría de la Función Pública.

La Secretaría de la Función Pública se reservará en todo tiempo el ejercicio de la facultad de atracción de cualquier asunto que, por razón de su cuantía o de su importancia, así lo considere, previo acuerdo del Secretario.

³⁰⁰ *Ibidem*, numeral 65, fracción V.

³⁰¹ *Ibidem*, artículo 66.

³⁰² Numeral 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

³⁰³ *Idem*, artículo 80, fracción I, inciso 4.

- i) Plazos³⁰⁴: El inconforme contará con seis días hábiles para interponer la instancia de inconformidad, contados a partir de:
- (i) Última junta de aclaraciones, si lo que se impugna es la convocatoria a la licitación y la(s) junta(s) de aclaraciones de la licitación pública.
 - (ii) Recepción de la invitación, si se interpone en contra de la invitación a cuando menos tres personas.
 - (iii) Junta de fallo o su notificación.
 - (iv) Notificación de la cancelación de la licitación pública.
 - (v) Vencimiento del plazo de formalización del contrato establecido en la convocatoria a la licitación y/o en el fallo o, en su defecto, el plazo máximo establecido en la LAASSP.
- j) Notificaciones³⁰⁵: Pueden ser de cuatro clases, a saber:
- (i) Personales: la primera notificación y, en su caso, las prevenciones; la resolución sobre la suspensión del acto impugnado; la admisión de la ampliación de la inconformidad; la resolución definitiva; y, otras que a juicio de la autoridad se estimen pertinentes.
 - (ii) Rotulón: Debe estar colocado en un lugar visible y de fácil acceso al público. Procede notificarse por este medio, cuando se trate de notificaciones no personales o, por la falta de señalamiento de un

³⁰⁴ Artículo 65 de la LAASSP.

³⁰⁵ *Idem*, numeral 69 y 118 del Reglamento de la LAASSP.

domicilio en el lugar en donde radica la autoridad que conoce de la instancia.

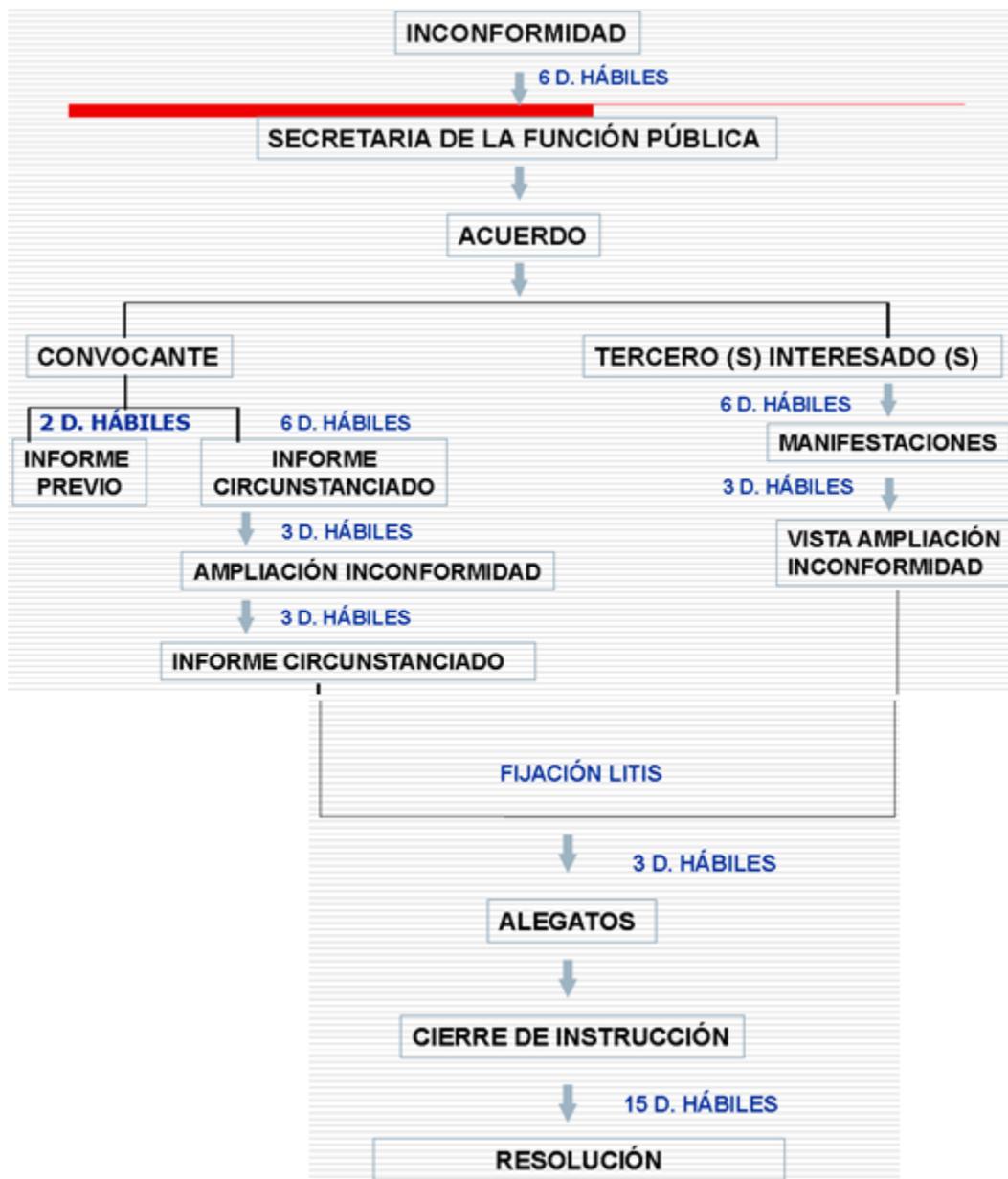
- (iii) Oficio: Invariablemente las que se dirijan a las dependencias y entidades convocantes.
 - (iv) Electrónicas: En el caso de inconformidades interpuestas a través del uso de los medios remotos de comunicación electrónica. Se realizarán por CompraNet, conforme a las reglas que al efecto establezca la Secretaría de la Función Pública y, en el caso de notificaciones personales, habrá de precederles un aviso por correo electrónico.
- k) Sustanciación³⁰⁶: El procedimiento de inconformidad se ciñe a la siguiente secuela procesal:
- (i) Una vez interpuesta la inconformidad en legales tiempo y forma, la Secretaría de la Función Pública revisará si se cumplieron todos los requisitos; en caso de que exista alguna omisión, prevendrá al promovente para que en el plazo de tres días hábiles subsane la omisión. Desahogada la prevención, proveerá sobre su admisión, ordenando su emplazamiento a la dependencia o entidad convocante.
 - (ii) Con el acuerdo de admisión, se decidirá sobre si se obsequia o no la suspensión provisional de los actos reclamados; se le concederán a la convocante dos días hábiles para rendir su informe previo; y,

³⁰⁶ *Ibidem*, artículo 71 y 121 del Reglamento de la LAASSP.

al propio tiempo, se le otorgarán seis días hábiles para exhibir el informe circunstanciado.

- (iii) Con los datos aportados en el informe previo, se ordenará el emplazamiento a(los) tercero(s) perjudicado(s), si los hubiere, para el efecto de que en el plazo de seis días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga respecto a la inconformidad interpuesta. Simultáneamente, dentro de los tres días hábiles siguientes, la autoridad proveerá sobre la suspensión definitiva de los actos reclamados.
- (iv) Rendido que sea el informe circunstanciado, y siempre que se hubieren incluido hechos desconocidos por el accionante o se trate de actos diversos a los señalados en el escrito inicial, dentro del plazo de los tres días hábiles siguientes, se podrá ampliar la inconformidad, en cuyo caso se deberá dar también vista al tercero perjudicado, para que en el mismo término haga sus manifestaciones respecto a la señalada ampliación.
- (v) La convocante también deberá rendir un informe circunstanciado sobre los hechos esgrimidos en la ampliación de inconformidad, dentro de los tres días hábiles siguientes.
- (vi) Una vez que la autoridad cuente con todas las constancias referidas, entonces fijará la litis y ordenará el desahogo de las pruebas.
- (vii) Una vez evacuadas las probanzas, se ordenará poner el expediente a la vista del inconforme y del tercero perjudicado, para que en el plazo de tres días hábiles rindan los alegatos que mejor convengan

a sus intereses; vencido el término indicado, se ordenará el cierre de la instrucción y se turnarán los autos a resolución, la que deberá pronunciarse dentro de los quince días hábiles siguientes.



- 1) Informe previo de la convocante: Deberá contener lo que a continuación se enuncia:

- (i) Datos generales del procedimiento. Es importante el dato, porque de este modo la autoridad que conozca de la instancia informará a la Secretaría de la Función Pública, para el efecto de que ésta decida si ejercerá o no su facultad de atracción, tomando en consideración la cuantía del procedimiento y su importancia.
 - (ii) Datos del tercero(s) perjudicado(s), si existiere(n), para que puedan concurrir al procedimiento a deducir sus derechos.
 - (iii) Como se ha proveído sobre la suspensión provisional de los actos reclamados, entonces se deberán expresar las razones sobre su procedencia o no.
- m) Informe circunstanciado: Su contenido mínimo es el que se indica enseguida:
- (i) Deben expresarse las razones sobre la improcedencia de la inconformidad, si las hubiere.
 - (ii) Debe sostenerse la validez o legalidad de los actos impugnados.
 - (iii) Se tienen que adjuntar las copias autorizadas de las constancias documentales que obren en sus expedientes y que el inconforme haya solicitado su exhibición para apoyar su dicho.³⁰⁷

La falta de rendición oportuna tanto del informe previo, como del informe circunstanciado, amerita el fincamiento de responsabilidades administrativas a cargo de los servidores públicos omisos.³⁰⁸

³⁰⁷ *Ibidem*, artículo 66, fracción IV.

n) Suspensión de los actos: Por principio, la suspensión de los actos reclamados puede obsequiarse a petición de parte o de oficio, según se expresa adelante:

- (i) Suspensión a petición de parte: Se solicita en el escrito inicial de inconformidad y deben acreditarse los siguientes extremos: que se trate de actos contrarios a la LAASSP o a las disposiciones derivadas de ella; que con el otorgamiento de la suspensión no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; que se expresen las razones sobre la procedencia de la suspensión; y, que se señale claramente la afectación que resentiría el inconforme con la continuación de los actos reclamados.

En el acuerdo de admisión de la inconformidad, la autoridad proveerá sobre el otorgamiento o negación de la suspensión provisional, debiendo en todo caso fijar los efectos de la medida y las condiciones bajo las cuales se obsequia la medida cautelar.

Tras la rendición del informe previo por parte de la convocante, la autoridad deberá pronunciarse sobre la suspensión definitiva, caso en el que la autoridad precisará la situación que guardarán las cosas; establecerá las medidas para preservar la materia del asunto;

³⁰⁸ El artículo 8, fracción XVI, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos obliga a que se atiendan con diligencia las órdenes, requerimientos y resoluciones de la Secretaría de la Función Pública, del Titular del Órgano Interno de Control, del Titular del Área de Auditoría, del Titular del Área de Quejas y/o del Titular del Área de Responsabilidades. El no cumplimiento de esta disposición es grave y puede aparejar, según el numeral 13 de ese mismo ordenamiento, además de las sanciones administrativas a que hubiere lugar, la destitución del cargo.

condicionará su otorgamiento a la exhibición por parte del inconforme de una garantía no menor al 10% ni mayor al 30% del monto de su propuesta económica, dentro de los tres días hábiles siguientes, para asegurar el resarcimiento de los eventuales daños y perjuicios que se le pudieren ocasionar a la convocante. Con la garantía de mérito, se le dará vista a(los) tercero(s) perjudicado(s), para que, en su caso, otorgue(n) una contragarantía por el mismo monto, a fin de que los actos reclamados continúen su ejecución³⁰⁹.

Sin la garantía, no surte efectos la suspensión definitiva otorgada por la autoridad.

- (ii) Suspensión de oficio³¹⁰: Procede cuando la autoridad advierte manifiestas irregularidades en el procedimiento, de modo que la ordena expresando las razones fundadas y motivadas para obsequiarla, sin necesidad de que hubiere sido solicitada por el inconforme en su escrito inicial y sin que se exhiba garantía.

Es común encontrar la señalada suspensión cuando se trata de la intervención de oficio por parte de la Secretaría de la Función Pública.³¹¹

- o) Incidente de ejecución de garantías³¹²: Una vez que se dicta resolución final de la inconformidad y ésta ha causado estado, entonces el afectado con los daños y/o perjuicios generados por la suspensión y/o la continuación de los actos reclamados, podrá reclamar la ejecución de

³⁰⁹ Numeral 70 de la LAASSP y 119-120 del Reglamento de la LAASSP.

³¹⁰ *Ibidem*, numeral 76 de la LAASSP.

³¹¹ *Ibidem*, artículo 57, en relación con el 76.

³¹² *Ibidem*, numeral 70.

la garantía y/o contragarantía respectiva, en vía incidental, a fin de que se le de vista a la contraria por el término de diez días hábiles, para que haga sus manifestaciones, se ordene el desahogo de pruebas y se resuelva en los siguientes diez días hábiles.³¹³

p) Contenido de la resolución³¹⁴: La resolución que emita la autoridad, deberá reunir los siguientes requisitos:

(i) Señalar los preceptos legales sobre su competencia.

(ii) Fijar claramente el acto impugnado.

(iii) Realizar un análisis pormenorizado de los motivos de inconformidad, para cuyo efecto podrá corregir de oficio los errores u omisiones en la citación de los preceptos violados; hacer un examen conjunto de los motivos de inconformidad, del informe circunstanciado y de las manifestaciones del tercero perjudicado; y, no deberá hacer pronunciamientos sobre cuestiones no expuestas en la inconformidad.

(iv) Hacer una estricta valoración de las pruebas admitidas y desahogadas.³¹⁵

(v) Hacer las consideraciones y fundamentaciones legales.

³¹³ El incidente se tramitará en los términos previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en sus artículos 358 a 364.

³¹⁴ Artículo 73 de la LAASSP.

³¹⁵ Para este efecto, se ceñirá a las reglas de ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración de pruebas establecidas en el Título Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria de la LAASSP.

(vi) Verter en los puntos resolutorios con toda precisión los alcances del acto de autoridad y sus efectos, con absoluta congruencia con la parte considerativa de la resolución.

Una vez que la resolución administrativa ha causado estado, se ordena su publicación en CompraNet.

q) Efectos de la resolución³¹⁶: El acto de autoridad puede tener cualesquiera de los siguientes efectos:

(i) Sobreseer en la instancia.

(ii) Declarar infundada la inconformidad.

(iii) Declarar que los motivos de inconformidad son fundados, pero inoperantes, cuando las violaciones alegadas no sean suficientes para afectar el contenido de la resolución.

(iv) Decretar la nulidad total del procedimiento.

(v) Declarar la nulidad del(los) acto(s) reclamado(s).

(vi) Ordenar la firma del contrato, cuando se hubiere impugnado la falta de formalización en tiempo y forma.

Si se demuestra que la inconformidad fue interpuesta con el sólo objetivo de entorpecer o retardar el procedimiento de adjudicación del contrato, se podrá multar al promovente, previo procedimiento seguido en términos del Título Quinto de la LAASSP. Sin embargo, se

³¹⁶ Artículo 74 de la LAASSP.

tomarán en cuenta los antecedentes del accionante en anteriores procedimientos de contratación y/o de impugnación, para valorar una posible inhabilitación temporal para que pueda presentar proposiciones o celebrar contratos con el Gobierno Federal.³¹⁷

Tanto la resolución que finalice la inconformidad, como la que concluya una investigación de oficio, podrá impugnarse vía administrativa, a través de un recurso administrativo de revisión ante el superior jerárquico que emitió el acto, o a través de la instancia jurisdiccional correspondiente, vía un juicio contencioso-administrativo de nulidad, promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- r) Acatamiento de la resolución³¹⁸: La convocante cuenta con un plazo de seis días hábiles para cumplimentar las resoluciones de las inconformidades. Sólo procede la suspensión del acatamiento de la resolución, cuando medie orden de la autoridad administrativa o jurisdiccional.

En caso de que no fuere acatada la resolución, el afectado (el inconforme o el tercero perjudicado, según el caso), podrá interponer ante la misma autoridad, dentro de los tres días hábiles siguientes a la emisión del acto fallido o de la omisión, un incidente de inejecución de la resolución, pudiendo alegar la falta de acatamiento; la repetición de los actos; o bien, excesos, defectos u omisiones en el cumplimiento de la resolución. La convocante contará con tres días hábiles para rendir

³¹⁷ *Idem*, artículo 60, fracción VI, en relación con el 74.

³¹⁸ *Ibidem*, numeral 75.

un informe sobre el incidente planteado, así como el inconforme o el tercero perjudicado, según sea el caso, para manifestar lo que a su interés convenga. El incidente se resolverá dentro de los tres días hábiles siguientes.

Si la resolución es favorable al incidentista, se ordenará que se repongan los actos en un plazo máximo de tres días hábiles, salvo que hubiere habido omisión total de la convocante, en cuyo caso se ordenará la inmediata reposición del acto fallido. La falta de acatamiento de la resolución por parte de los servidores públicos de la convocante generará el fincamiento de responsabilidades administrativas, en términos de la legislación de la materia.

La resolución del incidente podrá impugnarse vía recurso de revisión o a través de un juicio de nulidad.

Los contratos derivados de actos nulos:

- (i) Serán válidos y exigibles hasta el cumplimiento de la resolución.
- (ii) Si la resolución ordena la adjudicación del contrato a un licitante diverso, la declaración desierta del procedimiento o la nulidad total de los actos, entonces se ordenará la terminación anticipada del contrato, debiéndosele cubrir al proveedor todas las contraprestaciones que hasta ese momento se hubieren generado, incluyendo los gastos no recuperables en que hubiere incurrido.

s) Intervención de oficio:³¹⁹ Conforme a las facultades de verificación que le confiere el artículo 57 de la LAASSP a la Secretaría de la Función Pública, ésta podrá intervenir en cualquier tiempo para verificar la legalidad con la que se conduzcan los actos derivados de los procedimientos de adjudicación de contratos.

En tal sentido, si llegare a advertir la existencia de manifiestas irregularidades, entonces procederá a levantar un pliego de observaciones, en el que haga constar las incidencias que a su juicio se hubieren presentado, pudiendo ordenar la suspensión del(los) acto(s) derivados del proceso de adjudicación, sin necesidad de que medie una petición expresa o el otorgamiento de una garantía.

El citado pliego de observaciones hará las veces de una inconformidad y deberá desahogarse el procedimiento de intervención de oficio, atendiendo las mismas formalidades y trámites como si se tratara de dicha instancia, aplicándose en lo conducente los artículos 65 al 75 de la LAASSP.

3. La conciliación³²⁰: Es un mecanismo alternativo de solución de controversias derivadas de la interpretación y ejecución de los contratos previstos en la LAASSP, a través del cual, una dependencia o entidad contratante o un proveedor, podrán solicitar la intervención de la Secretaría de la Función Pública, por medio de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, para dirimir en una amigable composición las diferencias que pudieren surgir entre ellas con

³¹⁹ *Ibidem*, numeral 76.

³²⁰ *Ibidem*, artículos 77 a 79.

motivo de algún incumplimiento, vía la suscripción de un convenio de transacción, que podrá ser judicialmente exigible.

- a) Procedencia: Es dable conciliar cualquier controversia suscitada durante la ejecución de un contrato.

No procede la conciliación: (i) cuando se ha declarado la rescisión administrativa del contrato; (ii) cuando el contrato ya está sujeto a una controversia jurisdiccional, arbitral o a algún otro mecanismo alternativo de solución de conflictos pactado entre las partes; (iii) cuando no exista la voluntad de conciliación entre las partes; o, (iv) cuando se ha desistido alguno de los interesados de la conciliación o ha dejado de asistir sin justa causa a alguna de las audiencias de conciliación. En estos casos, quedarán expeditos los derechos de las partes, para que los hagan valer en la forma y términos que mejor convengan a sus intereses.

- b) Sustanciación: Cualquiera de las partes en un contrato podrá solicitar en todo tiempo, durante la vigencia del contrato, una conciliación administrativa, a fin de allanar las posibles desavenencias que hubieren surgido por el incumplimiento de las obligaciones pactadas. Bastará un escrito en el que se acredite la personalidad del promovente; se señalen las características del contrato materia de la controversia; se expresen los motivos de la desavenencia; y, en su caso, se propongan vías de solución. Pueden acompañarse las pruebas que se estimen pertinentes.

Una vez recibido el escrito de conciliación, la autoridad citará a las partes, dentro de los quince días hábiles siguientes, a una audiencia de

conciliación, en la que procurará avenirlas en una amigable composición, pudiendo ofrecerles el apoyo normativo que requieran para que puedan resolver sus conflictos.

Si existe voluntad de las partes, entonces se llevarán a cabo cuantas audiencias se estimen necesarias, pudiendo incluso auxiliarse de terceros expertos para orientar sus decisiones. El resultado de la conciliación se formalizará a través de un convenio de transacción en el que consten fehacientemente los acuerdos logrados entre ellas.

Debe hacerse énfasis en que no procederá la suscripción de convenios modificatorios de los contratos regidos por la LAASSP, que tengan por objeto otorgar al proveedor condiciones más favorables con respecto a las originalmente establecidas en la convocatoria a la licitación o en la solicitud de cotización, ni tampoco para evadir el cumplimiento de la legislación.

De igual modo, por voluntad de las partes se podrá convenir la suspensión del inicio de un procedimiento administrativo de rescisión con la solicitud de conciliación y hasta en tanto se ventila la instancia, quedando a salvo el ejercicio de los derechos de las dependencias y entidades. También por acuerdo entre las partes, y en tanto se ventila la conciliación, podrá suspenderse el ejercicio de algún derecho o la exigibilidad de una obligación.

El convenio de conciliación podrá servir a los servidores públicos para solventar observaciones de los órganos de fiscalización³²¹.

Finalmente, la Secretaría de la Función Pública podrá dar seguimiento a los acuerdos convenidos en la conciliación, para cuyo efecto, las instituciones públicas deberán informarle periódicamente sobre el cumplimiento de los compromisos acordados.

IV. El Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 9 de agosto de 2010.

Durante la administración del gobierno federal 2007-2012, se estableció la denominada “Estrategia de Regulación Base Cero”, partiendo de la premisa que era posible simplificar normas y trámites mediante la estandarización administrativa. En la implementación de dicha estrategia, la Secretaría de la Función Pública encabezó los trabajos para elaborar y aplicar nueve Manuales Administrativos de Aplicación General para la administración pública federal, que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación durante los meses de julio y agosto de 2010.

Además de esta primera publicación, la Función Pública y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación y otras

³²¹ Debe señalarse que en el Decreto de Reformas a la LAASSP del 28 de mayo de 2009, erróneamente se eliminó de la legislación este importantísimo punto, de manera que está planteándose en el proyecto de nuevo Reglamento de la LAASSP que vuelva a aplicarse. De no existir este incentivo, en la práctica se vuelve inoperante la conciliación.

instancias, revisaron y actualizaron los Manuales, publicándose en 2011 su primera actualización³²², recibiendo una segunda en 2012.

Se invocaron diversos motivos para justificar esta iniciativa, en el marco de la estrategia ya comentada, que pueden sintetizarse en el siguiente cuadro:

Motivo	Contenido
Los Manuales se alinearon con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Este objetivo del Eje Rector “Estado de Derecho y Seguridad”, buscaba ampliar los programas de simplificación administrativa y de mejora regulatoria en la APF, como medidas eficaces del combate a la corrupción, la discrecionalidad y la arbitrariedad.
Constituían la implementación del Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012	Dicho programa contenía una estrategia 2.3 de simplificación de la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad, por lo que era necesario mejorar el marco normativo institucional mediante elevar la calidad regulatoria, abatiendo costos operativos e incrementando agilidad y certidumbre en los trámites.
Debían mejorar la gestión de las instituciones	Se consideró indispensable reformar y simplificar el marco regulatorio de interacción con la sociedad, mejorando las normas emitidas por las coordinadoras de sector y globalizadoras.
Constituían compromiso de la Presidencia de la	El titular había asumido el compromiso de desregular a fondo la APF, eliminando duplicidad, trámites innecesarios y obstáculos a la eficacia y certeza

³²² El proyecto de Regulación Base Cero (Manuales Administrativos), fue premiado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el marco del Día de la Administración Pública. El jueves 23 de junio de 2011, el Gobierno de México, a través de la SFP, recibió el primer lugar del “Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público” en la categoría “Promoviendo la prevención y lucha contra la corrupción en la administración pública”.

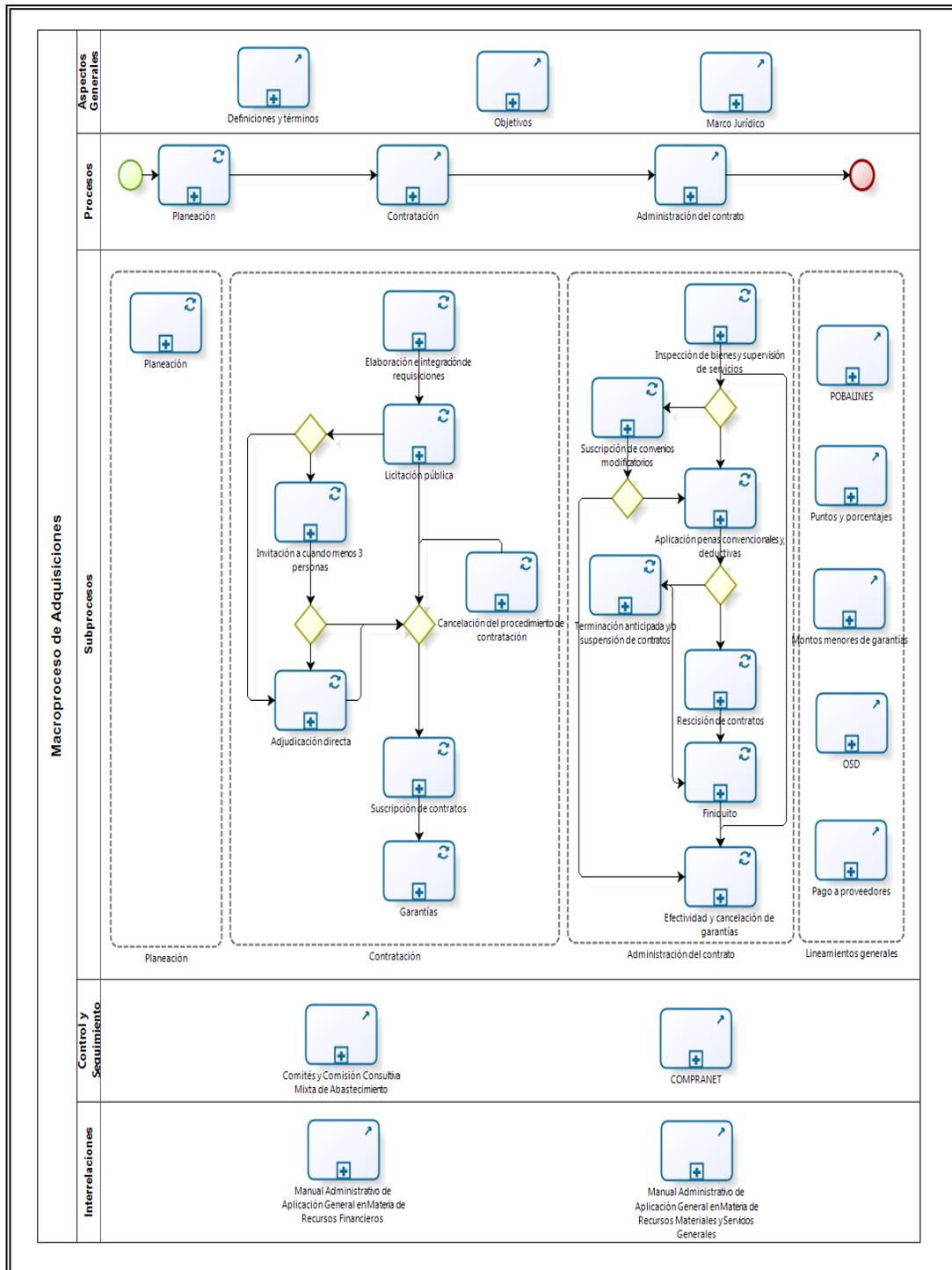
República en su tercer informe de gobierno	jurídica.
Debían ser encabezados por la SFP	Era competencia de esta Secretaría organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral y vigilar el uso racional de los recursos públicos de la APF.
	La Secretaría había recibido instrucciones del Ejecutivo Federal para emitir disposiciones y procedimientos obligatorios para toda la APF, en materia de auditoría; adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público; control interno; obra pública y servicios relacionados con las mismas; recursos humanos; recursos materiales; recursos financieros; tecnologías de la información y comunicaciones, y de transparencia y rendición de cuentas, dejando sin efecto normas anteriores.
	La SFP justificó como fin último de la unificación de los Manuales, incrementar substancialmente la efectividad de la APF y optimizar el uso de recursos públicos.

El Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, fue organizado de modo distinto a los instrumentos tradicionales, con un enfoque moderno de definir y describir procesos o el flujo de “acciones transversales en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público para el logro de los objetivos y actividades a implementar”, por lo que se incluyó el concepto de “macroproceso de adquisiciones”, con un diagrama incluido en el mismo Manual³²³:

³²³ DOF 9 de agosto de 2010, 2ª sección, p. 10. Sobre el “macroproceso de adquisiciones” se indicó que tenía como objetivo “planear y efectuar la contratación de los bienes y servicios requeridos por las dependencias y

Esquema General del Macroproceso de Adquisiciones

entidades para el cumplimiento de sus atribuciones, así como el desarrollo de los diferentes proyectos y programas sustantivos que se vinculen con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo”; Ibidem, p.9.



La estructura de este instrumento sigue el siguiente orden, actualizado según la revisión ya comentada de 2011:

Contenido

1 DEFINICIONES Y SIGLAS

2 OBJETIVOS

3 MARCO JURIDICO

4 MACROPROCESO DE ADQUISICIONES

4.1 PLANEACION

4.1.1 Elementos del subproceso

Insumos

4.1.1.1 Identificar necesidades

4.1.1.2 Verificar existencias

4.1.1.3 Reservar existencias y ajustar cantidades

4.1.1.4 Estimar precios

4.1.1.5 Priorizar necesidades

4.1.1.6 Generar y enviar documento de necesidades

4.1.1.7 Integrar y generar el PAAAS

4.1.1.8 Adecuar el PAAAS al techo presupuestario

4.1.1.9 Revisar el PAAAS

4.1.1.10 Actualizar el PAAAS

4.1.1.11 Autorizar el PAAAS

4.1.1.12 Difundir el PAAAS

4.1.1.13 Adecuaciones al PAAAS

Productos

4.2 CONTRATACION

4.2.1 ELABORACION E INTEGRACION DE REQUISICIONES

4.2.1.1 Elementos del subproceso

Insumos

4.2.1.1.1 Seleccionar necesidades conforme al PAAAS

4.2.1.1.2 Verificar la existencia de contrato abierto o plurianual

4.2.1.1.3 Generar orden de suministro

4.2.1.1.4 Solicitar alta de codificación

4.2.1.1.5 Revisar existencias

4.2.1.1.6 Realizar justificación de requerimiento

4.2.1.1.7 Ajustar cantidades requeridas

4.2.1.1.8 Preparar documentación soporte

4.2.1.1.9 Elaborar requisición

4.2.1.1.10 Realizar investigación de mercado

4.2.1.1.11 Recabar suficiencia presupuestaria

4.2.1.1.12 Solicitar adecuación presupuestaria

4.2.1.1.13 Realizar modificaciones a la requisición

4.2.1.1.14 Revisar requisición y documentación

4.2.1.1.15 Verificar existencia de contratos marco

4.2.1.1.16 Seleccionar procedimiento de contratación

4.2.1.1.17 Determinar el medio a utilizar en los procedimientos de contratación

Numeral adicionado DOF 21-11-2012

4.2.1.1.18 Determinar el criterio de evaluación a aplicar

Numeral adicionado DOF 21-11-2012

Productos

4.2.2 LICITACION PUBLICA

4.2.2.1 Elementos del subproceso

Insumos

- 4.2.2.1.1 Calendarizar las etapas de la licitación pública
- 4.2.2.1.2 Solicitar designación de testigo social
- 4.2.2.1.3 Elaborar proyecto de convocatoria a la licitación pública
- 4.2.2.1.4 Seleccionar proyecto de convocatoria para su difusión
- 4.2.2.1.5 Difundir proyecto de convocatoria
- 4.2.2.1.6 Analizar y elaborar documento con comentarios
- 4.2.2.1.7 Publicar convocatoria a la licitación pública
- 4.2.2.1.8 Realizar visita a instalaciones
- 4.2.2.1.9 Recibir solicitudes de aclaración
- 4.2.2.1.10 Celebrar juntas de aclaraciones
- 4.2.2.1.11 Elaborar acta de junta de aclaraciones
- 4.2.2.1.12 Celebrar acto de presentación y apertura de proposiciones
- 4.2.2.1.13 Elaborar acta de presentación y apertura de proposiciones
- 4.2.2.1.14 Seleccionar procedimiento de contratación
- 4.2.2.1.15 Consultar registro de proveedores sancionados
- 4.2.2.1.16 Analizar y evaluar la propuesta técnica de las proposiciones
- 4.2.2.1.17 Analizar y evaluar la propuesta económica de las proposiciones
- 4.2.2.1.18 Adjudicar a MIPYMES
- 4.2.2.1.19 Efectuar sorteo de desempate
- 4.2.2.1.20 Emitir y difundir fallo

Productos

4.2.3 INVITACION A CUANDO MENOS TRES PERSONAS

4.2.3.1 Elementos del subproceso

Insumos

- 4.2.3.1.1 Verificar acreditamiento de excepción
- 4.2.3.1.2 Informar que no procede la excepción
- 4.2.3.1.3 Elaborar calendario de invitación
- 4.2.3.1.4 Dictaminar procedencia de excepción
- 4.2.3.1.5 Consultar registro de proveedores sancionados
- 4.2.3.1.6 Elaborar y difundir invitación
- 4.2.3.1.7 Realizar visita a instalaciones
- 4.2.3.1.8 Recibir solicitudes de aclaración
- 4.2.3.1.9 Celebrar juntas de aclaraciones
- 4.2.3.1.10 Elaborar acta de junta de aclaraciones
- 4.2.3.1.11 Celebrar acto de presentación y apertura de proposiciones
- 4.2.3.1.12 Elaborar acta de presentación y apertura de proposiciones
- 4.2.3.1.13 Seleccionar procedimiento de contratación

Productos

4.2.4 ADJUDICACION DIRECTA

4.2.4.1 Elementos del subproceso

Insumos

4.2.4.1.1 Verificar acreditamiento de excepción

4.2.4.1.2 Dictaminar procedencia de excepción

4.2.4.1.3 Notificar la adjudicación del contrato y solicitar documentación al proveedor adjudicado

Denominación del numeral reformada DOF 21-11-2012

Productos

4.2.5 CANCELACION DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION

4.2.5.1 Elementos del subproceso

Insumos

4.2.5.1.1 Determinar procedencia de cancelación

4.2.5.1.2 Informar cancelación

4.2.5.1.3 Determinar la procedencia del pago de gastos no recuperables

4.2.5.1.4 Tramitar pago de gastos no recuperables

4.2.5.1.5 Informar al licitante sobre la no procedencia del pago

Productos

4.2.6 SUSCRIPCION DE CONTRATOS

4.2.6.1 Elementos del subproceso

Insumos

4.2.6.1.1 Formular y enviar el contrato

4.2.6.1.2 Adjudicar contrato al segundo lugar

4.2.6.1.3 Formalizar contrato

4.2.6.1.4 Difundir datos relevantes del contrato

Denominación del numeral reformada DOF 27-06- 2011

4.2.6.1.5 Archivar contratos

Productos

4.2.7 GARANTIAS

4.2.7.1 Elementos del subproceso

Insumos

4.2.7.1.1 Recibir garantías del proveedor

4.2.7.1.2 Iniciar proceso de rescisión de contrato

4.2.7.1.3 Calificación y aceptación de garantías

4.2.7.1.4 Resguardar las garantías

Productos

4.3 ADMINISTRACION DEL CONTRATO

4.3.1 INSPECCION DE BIENES Y SUPERVISION DE SERVICIOS

4.3.1.1 Elementos del subproceso

Insumos

4.3.1.1.1 Recibir constancia de recepción

4.3.1.1.2 Realizar inspección

4.3.1.1.3 Elaborar y entregar reporte

Productos

4.3.2 SUSCRIPCION DE CONVENIOS MODIFICATORIOS

4.3.2.1 Elementos del subproceso

Insumos

- 4.3.2.1.1 Recibir solicitud de modificación contractual
- 4.3.2.1.2 Informar solicitud de modificación
- 4.3.2.1.3 Responder solicitud de modificación
- 4.3.2.1.4 Elaborar y enviar convenio modificatorio
- 4.3.2.1.5 Suscribir convenio modificatorio
- 4.3.2.1.6 Archivar convenio modificatorio

Productos

4.3.3 APLICACION DE PENAS CONVENCIONALES Y, DEDUCTIVAS

4.3.3.1 Elementos del subproceso

Insumos

- 4.3.3.1.1 Recibir documento de incumplimiento
- 4.3.3.1.2 Determinar monto de las penas convencionales o, de las deductivas
- 4.3.3.1.3 Comunicar aplicación de penas convencionales o, de las deductivas

Productos

4.3.4 TERMINACION ANTICIPADA Y/O SUSPENSION DE CONTRATOS

4.3.4.1 Elementos del subproceso

Insumos

- 4.3.4.1.1 Determinar supuestos de la terminación anticipada o suspensión
- 4.3.4.1.2 Elaborar dictamen de terminación anticipada o suspensión

Productos

4.3.5 RESCISION DE CONTRATOS

4.3.5.1 Elementos del subproceso

Insumos

- 4.3.5.1.1 Identificar incumplimiento
- 4.3.5.1.2 Comunicar inicio de rescisión
- 4.3.5.1.3 Determinar la rescisión del contrato
- 4.3.5.1.4 Concluir el procedimiento de rescisión

Productos

4.3.6 FINIQUITO

4.3.6.1 Elementos del subproceso

Insumos

- 4.3.6.1.1 Elaborar finiquito del contrato
- 4.3.6.1.2 Formalizar finiquito del contrato
- 4.3.6.1.3 Gestionar pago de finiquito

Productos

4.3.7 EFECTIVIDAD Y CANCELACION DE GARANTIAS

4.3.7.1 Elementos del subproceso

Insumos

- 4.3.7.1.1 Recibir solicitud de cancelación o de efectividad de las garantías
- 4.3.7.1.2 Informar solicitud de cancelación o de efectividad de las garantías
- 4.3.7.1.3 Verificar situación contractual
- 4.3.7.1.4 Gestionar se hagan efectivas las garantías
- 4.3.7.1.5 Gestionar cancelación de garantías

Productos

5 CONTROL Y SEGUIMIENTO

5.1 COMITES

5.1.1 Fundamento

5.1.2 En cuanto al perfil

5.2 COMISION CONSULTIVA MIXTA DE ABASTECIMIENTO

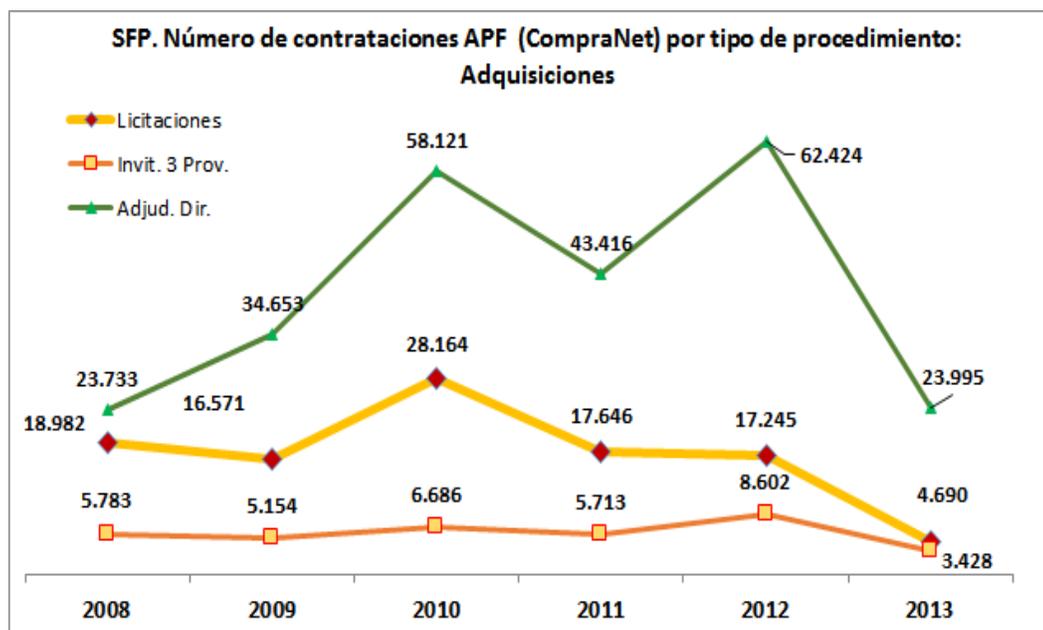
IV.1 Resultados de la aplicación del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Este instrumento constituye un estándar de simplificación y mejora regulatorias, pero se enmarca dentro de la LAASSP y su Reglamento, por lo que no puede afirmarse que modifica la normatividad existente, sino tan sólo unifica su aplicación. Sin embargo, el Manual constituye sin duda un referente de modernización, porque ya no se conceptualiza esta materia como algo estático sino, como lo afirma el mismo Manual, en tanto que conjunto de procesos (“macroproceso”) de acciones transversales para toda la administración pública federal, desde una perspectiva dinámica.

Empero, cabe preguntarse legítimamente, ¿qué tan eficaz ha sido este impulso de mejora regulatoria? O mejor dicho, ¿cómo se han comportado las contrataciones públicas en los últimos años en nuestro país? Una fuente de información privilegiada es la de los informes de gestión de la Secretaría de la Función Pública, que ilustran dichas tendencias y resultados.

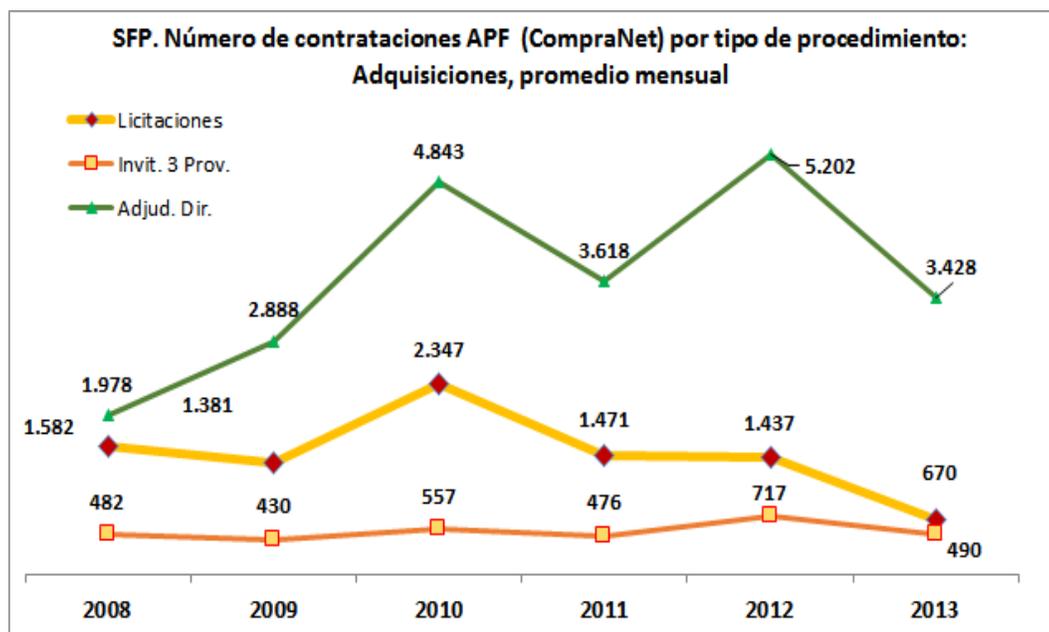
1. Tendencia por tipo de contratación (sólo adquisiciones y servicios)³²⁴

³²⁴ Elaboración propia con base en 1er Informe de labores de la Secretaría de la Función Pública 2012-2013, p. 130. El año 2013 reporta indicadores de enero a julio.



Puede apreciarse la tendencia de reducción del número de licitaciones, el leve incremento de las invitaciones a por lo menos tres proveedores y el fuerte incremento general de las adjudicaciones directas. Hay reducción en los tres tipos de procedimientos como efecto de la crisis económica entre 2010 y 2011, pero tiende a recuperarse a partir de 2012, con detrimento de las licitaciones en comparación con las invitaciones y, de manera muy clara, frente a las adjudicaciones directas.

Si se consideran los indicadores por promedio mensual, para comparar los años completos de 2008 a 2012, en relación a 7 meses de 2013, se tiene una representación más exacta de la tendencia examinada:



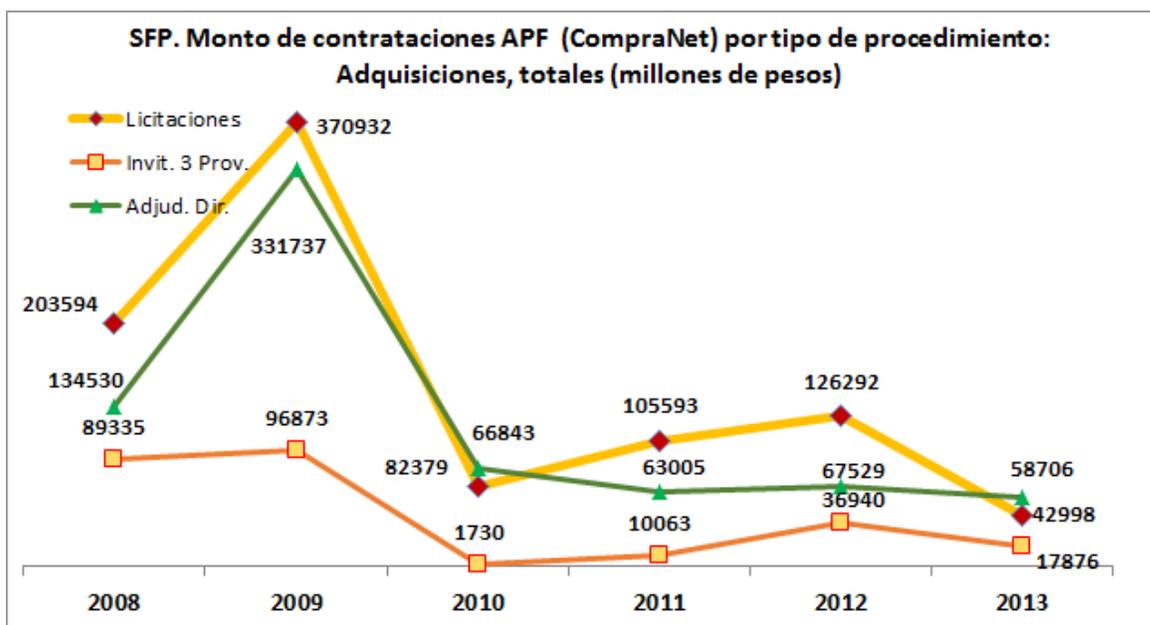
Si se comparan los promedios mensuales para este indicador, se ve con claridad la tendencia constante a la reducción del número de licitaciones en relación a los otros procedimientos de adquisiciones y servicios, principalmente en relación a las adjudicaciones directas. En 2013, pueden reportarse, para las invitaciones a por lo menos tres personas, cifras superiores a las de 2008, 2009 y 2011. Para las adjudicaciones directas, 2013 es superior en número de contrataciones a 2008 y 2009, pero mantiene su superioridad en el total de contrataciones para ese año.

En 2013 se tuvieron 4,588 contrataciones totales por mes (promedio), en las que 14.6% del total para licitaciones, 10.6% para invitaciones y 74.7% para adjudicaciones directas. Si comparamos 2013 con el año anterior de 2012, en el que se tuvo un total por mes (promedio) de 7,356 contrataciones de los tres tipos, encontramos que las licitaciones representaron 19.5%, las invitaciones 9.7% y las adjudicaciones directas 70.7%. Ambos ejercicios tienen un comportamiento similar, pero **las tendencias mencionadas se mantienen.**

Año P. mensual	% licitaciones	% invitaciones	% adjudicaciones
2012	19.5	9.7	70.7
2013	14.6 ↓	10.6 ↑	74.7 ↑

Por otra parte, si se atiende a los montos de las contrataciones públicas por adquisiciones (millones de pesos), tenemos las siguientes tendencias en números totales³²⁵:

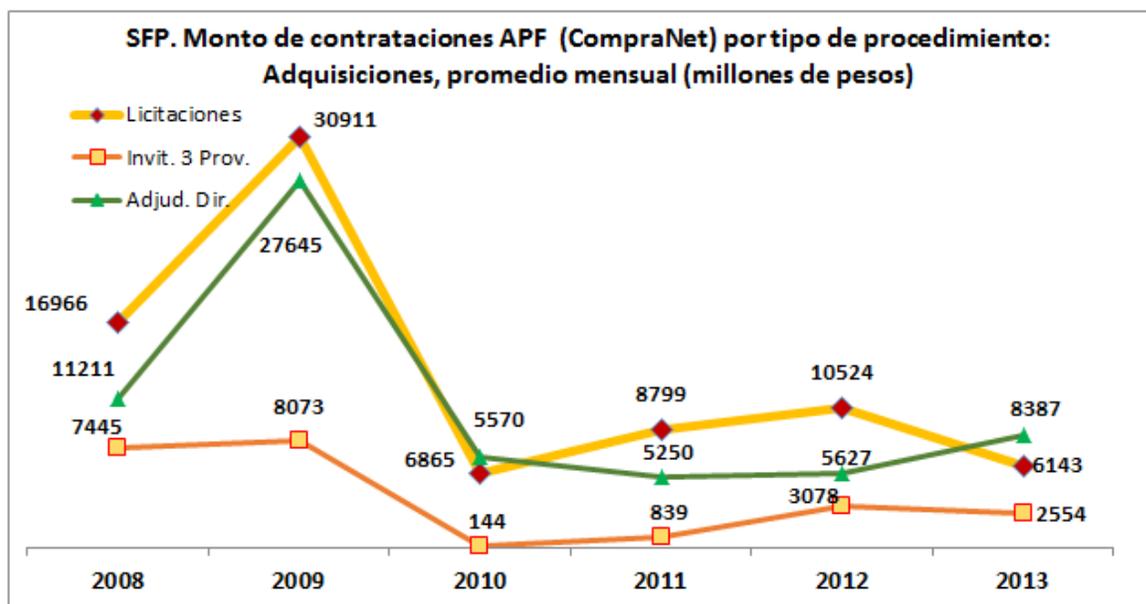
Montos de las contrataciones públicas por adquisiciones (millones de pesos)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Licitaciones	203594	370932	66843	105593	126292	42998
Invitación a 3 Proveedores	89335	96873	1730	10063	36940	17876
Adjudicación directa	134530	331737	82379	63005	67529	58706



³²⁵ Ibidem, p. 131.

Si se consideran los promedios mensuales, la tendencia es más exacta:

Montos de las contrataciones públicas por adquisiciones, promedios mensuales (millones de pesos)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Licitaciones	16966	30911	5570	8799	10524	6143
Invitación a 3 Proveedores	7445	8073	144	839	3078	2554
Adjudicación directa	11211	27645	6865	5250	5627	8387



Puede advertirse que el impacto económico por los montos de las adquisiciones por tipo de contratación es en detrimento de las licitaciones, siendo en cambio favorable a las invitaciones restringidas a cuando menos tres participantes, así como a las adjudicaciones directas. La diferencia en montos de los contratos, por tipo, tiende a borrarse a partir de 2010 y hasta la fecha, lo que corrobora las observaciones formuladas previamente, por número y tipo de contratación.

IV.1 Indicadores generales de las contrataciones públicas según registros del “CompraNet”.

Es importante considerar, además de las tendencias por tipo de contratación pública, los indicadores existentes **generales** que describen su comportamiento³²⁶:

Número y Monto de Contrataciones Registradas en el Sistema de Información Pública Gubernamental (CompraNet) por Tipo de Procedimiento de Contratación 2006-2013

Año	Licitaciones públicas		Invitación a cuando menos tres proveedores		Adjudicación Directa		TOTAL	
	No.	Monto ^{2/}	No.	Monto ^{2/}	No.	Monto ^{2/}	No.	Monto ^{2/}
2006	30,735	262,728	9,209	17,405	25,953	89,070	65,897	369,203
2007	32,230	442,803	7,926	9,470	25,302	53,572	65,458	505,845
2008	35,642	401,266	9,084	98,367	26,959	164,338	71,685	663,971
2009	30,080	590,196	8,336	22,312	37,707	357,806	76,123	970,314
2010	36,725	388,454	10,838	17,677	62,742	192,323	110,305	598,454
2011	25,708	204,030	11,495	24,508	47,198	69,905	84,401	298,443
2012	23,882	188,477	15,413	65,403	67,843	78,986	107,138	332,866
2013 ^{3,4/}	6,301	59,103	5,164	27,354	24,536	59,476	36,001	145,934

1/ Incluye recursos federales ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas y municipios.

La variación en las cifras respecto de informes anteriores y otros informes, se debe a la actualización dinámica del sistema que es reportado en cualquier tiempo por las dependencias y entidades.

2/ Cifras en millones de pesos.

3/ Cifras reportadas de enero a julio.

4/ A partir de 2013 se contabilizan los contratos en moneda distinta a pesos. Utilizando para fines informativos el tipo de cambio publicado por el Banco de México.

5/ Del 1 de diciembre de 2012 al viernes 26 de julio 2013 se contabilizan los contratos en moneda distinta a pesos. Utilizando para fines informativos el tipo de cambio publicado por el Banco de México.

Además de los indicadores de resultados del Sistema de Información Pública Gubernamental, es conveniente mencionar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de 15 de octubre de 2013, de los “Procedimientos y requisitos de contratación en materia de adquisiciones y arrendamientos de

³²⁶ 1er Informe de labores de la Secretaría de la Función Pública 2012-2013, op. cit., p. 32.

bienes muebles, de servicios de no consultoría, de obras públicas, de prestación de servicios de consultoría, con cargo total o parcial a recursos otorgados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo”, mediante los que se alinearán las contrataciones públicas con las mejores prácticas recomendadas por ambos organismos financieros internacionales, cuando se realicen con recursos provenientes de financiamientos otorgados por ellos.

Su objeto es “Establecer los procedimientos y requisitos que las dependencias, órganos desconcentrados, Oficina de la Presidencia de la República y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y, cuando realicen contrataciones con cargo total o parcial a recursos federales, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivos entes públicos, deberán observar en la contratación de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, de ejecución de obras públicas, de prestación de servicios de consultoría y de servicios de no consultoría, con cargo total o parcial a recursos provenientes de créditos externos, donaciones o cooperaciones técnicas no reembolsables, otorgados al Gobierno Federal o con su garantía por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo”.³²⁷

Este instrumento contiene la siguiente estructura:

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

Definiciones

Ámbito de aplicación

³²⁷ Sección I, numeral 1.

Interpretación

Verificación de proveedores, consultores y contratistas sancionados

Fraude y corrupción y prácticas prohibidas

SECCIÓN II. DE LA PLANEACIÓN

Plan de contrataciones.

Trámites de No objeción y/o registro

Verificación de la existencia de trabajos similares en contratación de Consultoría Comités

SECCIÓN III. DOCUMENTOS ESTÁNDAR PARA MÉXICO

Documentos armonizados para México BID/BIRF/SFP

Uso de Documentos Estándar

Instrucciones a los Documentos Estándar

Precalificación de los Oferentes para procedimientos de adquisición de bienes, contratación de obra y Servicios de no Consultoría

Procedimientos de contratación mediante el uso de medios remotos de comunicación electrónica

Modificaciones a los Documentos Estándar

SECCIÓN IV. REQUISITOS GENERALES APLICABLES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES, CONTRATACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS DE NO CONSULTORÍA

Determinación del procedimiento de contratación.

Licitación pública.

Publicación del proyecto de Convocatoria

Publicación de la Convocatoria y del Llamado a Licitación

Obtención de la Convocatoria

Junta de aclaraciones

Enmienda Presentación y apertura de ofertas

Evaluación de ofertas

Margen de preferencia

Plazo entre la publicación de la Convocatoria y la apertura de ofertas

Adjudicación de las ofertas

Notificación de la adjudicación

Comparación de Precios (Shopping).

Cotizaciones

Adjudicación en la Comparación de Precios

Contrato para la Adjudicación Directa y Comparación de Precios

Notificación para la Comparación de Precios y Adjudicación Directa

SECCIÓN V. REQUISITOS GENERALES PARA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE CONSULTORÍA

Constitución de derechos.

Procedimientos aplicables

Dictamen del CAAS o del COP

Procedimiento de Lista Corta para Firmas Consultoras.

Aviso de Expresión de Interés

Métodos de selección

Conformación de la Lista Corta de Consultores

Preparación y emisión de la solicitud de ofertas
Apertura de ofertas
Evaluación de las ofertas
Negociación
Adjudicación del Contrato
Selección Directa
Consultores Individuales
Selección basada en las calificaciones de los Consultores (SCC)
Contrataciones por montos menores
Publicación de la adjudicación del contrato de servicios de Consultoría
SECCIÓN VI. CONSIDERACIONES FINALES
Modificaciones a un contrato firmado
De la solución de controversias.
De la Conciliación
Del arbitraje
Inconformidades

V. El Acuerdo Presidencial que establece la Estrategia de Regulación con Base Cero, del 10 de agosto de 2010.

El Ejecutivo Federal emitió el Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a la Procuraduría General de la República a abstenerse de emitir regulación en las materias de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2010.

Dicho acuerdo obedeció a la necesidad imperativa de que las instituciones públicas incrementaran su capacidad de generar resultados con valor público y social, para lo cual resultó indispensable establecer mecanismos que permitieran lograr mayor eficiencia y rendimiento, mediante la reducción y simplificación de la regulación existente y mejora de los procesos.

Se instruyó a la Secretaría de la Función Pública para que en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Gobernación, estandarizaran, bajo criterios de simplificación administrativa, las disposiciones, políticas o estrategias, acciones o criterios y los procedimientos internos que se deberán observar en el ámbito de la Administración Pública y Procuraduría General de la República.

i) Estrategia de Tala Regulatoria:

Emitir las reglas, circulares y disposiciones opuestas al contenido de los nueve manuales que simplifican y estandarizan los procesos en las 279 instituciones de la Administración Pública Federal.

ii) Beneficios de la Tala Regulatoria:

- a) Se eliminaron 12,234 normas que aplicaban en toda la Administración Pública Federal.
- b) Los ciudadanos tendrán acceso más rápido a los servicios de Gobierno.
- c) Las instituciones serán menos costosas, más ágiles y más modernas.
- d) Se fortalece la transparencia de los recursos públicos y la rendición de cuentas sobre el ejercicio del presupuesto.
- e) Los procesos de compras de Gobierno y el pago a proveedores se simplifican en formatos únicos y facturas electrónicas.
- f) Dar seguimiento al avance físico de los proveedores de infraestructura, así como focalizar acciones de mejora y auditoría.

iii) Veda Regulatoria:

Para reforzar la eliminación de reglas, se prohíbe la creación de más normas, circulares y oficios adicionales a los que aparecen en los manuales y que entorpezcan la administración pública.

V.1 Resultados de la aplicación de la Estrategia de Regulación con Base Cero reportados por la Secretaría de la Función Pública.

Aunque esta estrategia corresponde a la administración federal anterior, es interesante examinar brevemente el resultado reportado con motivo de su aplicación. En este sentido, la Secretaría de la Función Pública informó los siguientes resultados finales³²⁸:

- a) 10,370 normas administrativas eliminadas al 30 de junio de 2012 (12,234 al cierre de la Administración), lo que representa el 71.12% de un inventario de 14,579 de estas normas y 2 491 trámites, es decir, una de cada dos normas y uno de cada tres trámites en la Administración Pública Federal.
- b) La Secretaría de la Función Pública informó a los medios de manera continuada sobre la eliminación progresiva de trámites y normas internas y publicó un “contador” de normas eliminadas en su página de Internet, para el seguimiento del proceso.
- c) Se presentaron nueve manuales administrativos de aplicación general en materia de adquisiciones, obra pública, recursos financieros, recursos humanos, recursos materiales, tecnologías de la información y comunicaciones, transparencia, auditoría y de control, que unifican la normatividad interna sobre diversos temas.

³²⁸ Secretaría de la Función Pública, 2012, Informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012. Consolidado y firmado, pp. 54-55; 362-364.

d) El 23 de junio de 2010 (Día del Servicio Público) el Gobierno Mexicano, a través de la Función Pública, obtuvo el premio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) al Servicio Público en la categoría “Promoviendo la prevención y lucha contra la corrupción en la administración pública” por el proyecto “Regulación Base Cero para mejorar la eficiencia administrativa en el Gobierno Federal de México”; y un segundo galardón en la categoría “Mejorando la participación ciudadana en los procesos de decisiones públicas a través de mecanismos innovadores” por el proyecto “Convocatoria ciudadana al concurso para identificar el trámite más inútil”, postulado por Transparencia Mexicana.

VI. Nuevos Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, del 9 de septiembre de 2010.

VI.1 De los Lineamientos Generales para la expedición de Políticas, Bases y Lineamientos.

VI.2 De los Lineamientos para la aplicación del Criterio de Evaluación de Proposiciones a través del mecanismo de puntos y porcentajes en los procedimientos de contratación.

VI.3 De los Lineamientos para la reducción de los montos de garantías de cumplimiento que deban constituir los proveedores y contratistas.

VI.4 De los Lineamientos para la utilización de la modalidad de Ofertas Subsecuentes de Descuentos en las Licitaciones Públicas Electrónicas.

VI.5 De los Lineamientos para promover la agilización de pago a proveedores.

VI.6 De los lineamientos para la determinación de los precios de los servicios que tengan por objeto elaborar o concluir los estudios, planes y programas para la contratación de obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura. (Este tema no se desarrollará, ya que el presente trabajo trata únicamente de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios).

VI.1 De los Lineamientos Generales para la expedición de Políticas, Bases y Lineamientos

Tienen por objeto establecer las disposiciones y criterios que deberán observar los sujetos de la LAASSP y de la LOPSRM para la emisión de las POBALINES.

- a) Para su elaboración deberán observarse:
 - i) Identificación de la estructura orgánica de las instituciones (marco de atribuciones).
 - ii) No transcribir textos de las leyes y reglamentos.

- b) Contenido de las POBALINES:
 - i) Índice
 - ii) Introducción
 - iii) Glosario de Términos

- iv) *Ámbito de Aplicación y materia que regula*
- v) *Descripción de políticas de procedimientos de contratación*
- vi) *Obligaciones de cada una de las áreas involucradas en los procesos:*
 - a) *Áreas responsables*
 - b) *Aspectos particulares de los procedimientos*
 - c) *Obligaciones contractuales*

VI.2 De los Lineamientos para la aplicación del Criterio de Evaluación de Proposiciones a través del Mecanismo de puntos y porcentajes en los procedimientos de contratación regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Tienen por objeto establecer las disposiciones que deberán observar los sujetos de la LAASSP y LOPSRM para utilizar el criterio de evaluación de proposiciones a través del mecanismo de puntos o porcentajes en los procedimientos de contratación de licitación pública y de invitación a cuando menos tres personas.

La convocante deberá señalar los rubros y subrubros que de acuerdo a las características, complejidad, magnitud y monto de cada contratación se deberán incluir en las propuestas técnica y económica que integran la proposición, así como la puntuación o unidades porcentuales que podrán alcanzar, así como el mínimo de puntuación requerida para ser considerada su propuesta y forma de acreditación de las unidades porcentuales.

El máximo de puntos o unidades porcentuales es de 100. Esto es la suma de todos los puntos otorgados a los rubros y por ende la de los subrubros nunca podrá ser superior a esa cantidad.

	Adquisición y Obras	Servicios	Consultorías, Asesorías, Estudios e Investigaciones
Propuesta Técnica	50	60	A)70 B)80 C)90
Propuesta Económica	50	40	A)30 B)20 C)90
TOTAL	100	100	A)100 B)100 C)100

VI.3 Lineamientos para la reducción de los montos de garantías de cumplimiento que deban constituir los proveedores y contratistas.

Tienen por objeto establecer las disposiciones que deben observar la reducción de montos de garantía de cumplimiento de acuerdo a los antecedentes de cumplimiento favorable de los proveedores y contratistas.

La reducción se realiza con base en el grado de cumplimiento (comprendido entre los 80 y 100 puntos) de contrataciones que arroje el Registro Único de Proveedores y Registro Único de Contratistas.

Grado de cumplimiento asignado en los Registros	Porcentaje de Reducción de la Garantía de Cumplimiento
80 a 84	10%
85 a 89	20%
90 a 94	30%
95 a 99	40%
100	50%

La reducción del monto de la garantía de cumplimiento se determinará y aplicará una vez que se haya emitido el fallo.

VI.4 Lineamientos para la utilización de la modalidad de Ofertas Subsecuentes de Descuentos en las Licitaciones Públicas Electrónicas.

Tienen por objeto establecer los casos en que se podrá utilizar la modalidad de Ofertas Subsecuentes de Descuento (OSD) en las Licitaciones Públicas Electrónicas que se realicen a través de Compranet.

La utilización de esta modalidad da la posibilidad de mejorar el precio ofertado en forma inicial; no hay variación de especificaciones o características originales de la propuesta técnica; se adjudicará al licitante que hubiere ofrecido el precio más bajo; los procedimientos son por medios electrónicos.

Al respecto la LAASSP y su Reglamento señalan que para la aplicación de la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento en las licitaciones deberán:

- i) Acreditar competencia suficiente respecto de bienes y servicios, con la investigación de mercado.
- ii) En las Licitaciones públicas dirigidas a las MIPYMES o cuando se considere que competirían en forma desigual con otras empresas, se abstendrán de utilizar esta modalidad.
- iii) El volumen de bienes y/o servicios debe ser conveniente para obtener economías de escala, a juicio del área contratante.
- iv) Se realizarán únicamente por medios electrónicos, en las licitaciones públicas electrónicas, cuando se utilicen los criterios de evaluación binarios o de puntos o porcentajes.
- v) En el acto de Presentación y Apertura de proposiciones se señalará fecha y hora para que los licitantes que hubieran cumplido técnicamente, puedan presentar las Ofertas Subsecuentes de Descuento, vía Compranet.
- vi) No aplicarán precios máximos de Referencia.
- vii) Las MIPYMES podrán presentar Ofertas Subsecuentes de Descuento en proposiciones conjuntas. En caso de que participen individualmente, no podrán presentar OSD, pero se continuará con el procedimiento de contratación.

La Subasta Inversa Electrónica (SIE) es una práctica emergente de Compra Electrónica, que reúne compradores y vendedores, en un día y horario determinado para la negociación de la transacción en medio virtual, bajo condiciones de elevada interactividad entre los

participantes que se confrontan directamente, mediados por un sistema electrónico operado por un subastador.

a) Diferencias con el Sistema Tradicional:

La SIE presenta características que la diferencian en relación a los sistemas tradicionales de compra, ya que los postores pueden presentar sucesivas propuestas durante un determinado periodo de tiempo.

En lugar de la regla convencional de la propuesta cerrada, en la SIE, ésta puede ser renovada basándose en la comparación y disputa, realizada en la forma de sucesivas reducciones de precio.

b) Criterios de Adjudicación:

Los requisitos para la participación de los proveedores interesados y la especificación del producto o servicio son establecidos previamente a la apertura de la sesión de la subasta, de tal forma que el único aspecto u objeto de disputa y deliberación sea el precio o algún criterio de puntaje involucrando precio y atributos cuantificables.

c) Beneficios:

- i) Reducción de costo de transición.
- ii) Ampliación del número de postores.
- iii) Acortamiento del tiempo necesario para el ciclo de compra.
- iv) Reducción de precios.
- v) Disminución de necesidades de personal.
- vi) Reducción de niveles de existencia.

vii) Mayor transparencia y control.

viii) Mejoramiento de las relaciones entre comprador y proveedor.

d) Beneficios Asociados:

i) Inhibe el comportamiento oportunista del proveedor.

ii) Realiza la estricta impersonalidad y objetividad de los procedimientos.

iii) Igualdad de acceso a informaciones durante la realización de la licitación.

iv) La selección de la propuesta es procesada automáticamente por la computadora, asegurando una estricta neutralidad.

v) El funcionario encargado del proceso es un simple observador y no interfiere en la selección de la mejor propuesta.

vi) Todo el procedimiento es grabado y permite una auditoría posterior en caso de ser necesario.

e) Definición:

La subasta es un mecanismo de mercado para la compra y venta de bienes, cuya adjudicación se encuentra basada en las ofertas presentadas por los participantes.

f) Clases de Subasta:

i) Inglesa o descendente.

ii) Holandesa o ascendente.

La subasta Inglesa o descendente se utiliza el método contrario a la holandesa, es decir, se establece un precio determinado a partir del cual los participantes deben ofertar precios a la baja. Dicha

modalidad es la más utilizada por los gobiernos para adquirir los bienes que necesitan para su operación cotidiana, ya que se encuentran obligados a adjudicar los contratos que deriven de tales procedimientos a los participantes que oferten el menor precio.

La subasta holandesa o ascendente es utilizada comúnmente para la venta de bienes que no tienen un valor estandarizado y que se determina a partir de la demanda existente.

VI.5 Lineamientos para promover la agilización de pago a proveedores.

Su objeto es establecer las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública, para reducir los plazos que median entre la entrega de los bienes y los servicios y la fecha de pago correspondiente.

a) Plazo máximo de Pago:

El periodo máximo que debe mediar entre la fecha de entrega de los bienes y/o servicios y el pago será de 30 días naturales, dentro de los que se considerará el plazo del artículo 51 de la LAASSP (20 días naturales).

b) Precisiones en los contratos:

i) Tipo de suministro: ejecución instantánea (un solo momento); tracto sucesivo (continua y reiterada); por etapas.

ii) Domicilio; condiciones de entrega; responsable de aceptación, rechazo o devolución; incumplimiento de servicios.

- iii) Tipos de Pruebas; verificación y procedimientos de recepción de bienes y/o servicios (no exceder de 10 días naturales).
 - iv) Procedimiento para devolución o rechazo o para determinar incumplimientos.
- c) Devolución o Rechazo de Bienes:
- i) Comunicarlo al proveedor al día siguiente hábil a la entrega, debidamente motivado.
 - ii) Plazo entre entrega del bien y recepción del mismo, se interrumpe si hay rechazos o devoluciones.
 - iii) Plazo entre devolución y reposición, interrumpe la recepción de los bienes.
 - iv) Si se requiere mayor plazo para la recepción, no implica que se extienda el plazo máximo de pago señalado en el artículo 51 de la LAASSP.
- d) Acciones de Agilización de Pagos:
- i) La agilización de trámites de Recepción, aceptación y pago de facturas.
 - ii) Los errores e inconsistencias, será responsabilidad del proveedor subsanarlos. No procede devolución de documentos que no afecten su validez fiscal.

e) Consulta de Pagos:

i) A través del Programa de Cadenas Productivas de Nacional Financiera, SNC.

ii) La afiliación al programa no obliga a los Proveedores a ceder los derechos de cobro.

f) Gastos Financieros:

i) Se generarán por retraso en el plazo de pago y generarán, además, responsabilidades a cargo de los servidores públicos.

ii) La información de cadenas productivas puede servir de elemento probatorio de la mora en el pago.

g) Comunicaciones sobre trámites:

Cualquier comunicación que derive de los Lineamientos, deberá constar por escrito y formar parte del expediente de contratación.

h) Plazo de Pagos Menores:

Las dependencias y entidades pueden fijar plazos menores a los señalados en la LAASSP, para efecto de agilizar los plazos.

i) Medidas Preventivas y de Control:

Los órganos de Control verificarán que no existan retrasos en los pagos, a través del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o cualquier otro

que contenga la información respectiva, a efecto de determinar acciones preventivas y/o correctivas.

VII. Conclusiones

1. Históricamente, las contrataciones públicas han representado una palanca para el desarrollo económico de México.
2. El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos continúa siendo el eje de los principios rectores de las compras gubernamentales y sustento de los procedimientos de contratación, tanto del Gobierno Federal, como de las entidades federativas y los municipios.
3. Los innumerables cambios que ha sufrido la LAASSP, como legislación reglamentaria del numeral 134 Constitucional, han tratado de adaptarla a las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales del país, especialmente para impulsar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, estimular las fuentes de empleo, fomentar la competitividad frente a los socios comerciales y crear cadenas de valor agregado que estimulen la rentabilidad social de las actividades del Estado.
4. La LAASSP, en tanto legislación presupuestaria, debe coexistir con otros esquemas de contratación que promuevan la inversión privada en proyectos de infraestructura productiva.
5. Los procedimientos de contratación pública actualmente vigentes han ido paulatinamente acercándose a las mejores prácticas internacionales en la materia; sin embargo, aún existen áreas de oportunidad que podrán ser resueltas con un buen reglamento en la materia.

6. El uso de los medios remotos de comunicación electrónica se ha posicionado en forma tal que es irreversible su empleo; por lo tanto, debe alentarse su mayor utilización y constante modernización.
7. Es laudable que las instancias de fiscalización estén tratando de atender más hacia los resultados, que hacia los medios. Sin embargo, existe todavía una larga tarea en esta materia, puesto que deben convertirse en órganos de prevención y coadyuvancia en la toma de decisiones, más que en meras instancias persecutorias y sancionadoras.
8. Es vital impulsar las acciones de capacitación y profesionalización de los servidores públicos encargados de las áreas de administración de recursos materiales del Estado, a efecto de mitigar sensiblemente las incidencias en materia disciplinaria y lograr un uso eficiente y eficaz del gasto público.
9. Deben promoverse acciones con la sociedad civil que alienten una mayor transparencia y rendición de cuentas en las contrataciones públicas, a fin de modificar los niveles de percepción de la corrupción que afectan gravemente los niveles de seguridad e inversión en el país.
10. Deben estimularse las asociaciones público-privadas para que, junto con los mecanismos tradicionales de las contrataciones públicas, se pueda optimizar aún más el ejercicio del gasto público y puedan satisfacerse en mayor medida las necesidades de bienes y servicios socialmente indispensables para un desarrollo más equitativo.

VIII. *Fuentes de Información*

IX.1 *Fuentes Bibliográficas:*

1. Acosta Romero, Miguel, *Curso de Derecho Administrativo*. México, Edit. Porrúa, 2008.
2. Álvarez Ponce de León, Griselda, *Glosa de la Constitución en Sonetos. México*, Edición Especial para el LXX Aniversario de Bufete Romero Apis y Asociados, S.C., 2004.
3. Berçaitz, Miguel Angel, *Teoría General de los Contratos Administrativos*. Buenos Aires, Edic. Depalma, 2ª. Ed., 1980.
4. Brandao Cavalcanti, Themíxtocles, *Tratado de Direito Administrativo*, Río de Janeiro, Freitas Bastos, 1948.
5. Canals Arenas, Jorge Ricardo, *El Contrato de Obra Pública*. México, Edit. Trillas, 1991.
6. Colmenares, Francisco, *Corrupción y Desafíos en las Compras Gubernamentales: El Caso de PEMEX*, México, Edit. Plaza y Valdés, 2010.
7. Comadira, Julio Rodolfo, *La Licitación Pública (Nociones, Principios, Cuestiones)*. Argentina, Edic. Depalma, 2000.
8. Connolly, Priscilla, *El Contratista de Don Porfirio. Obras Públicas, Deuda y Desarrollo Desigual*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
9. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, México, Edit. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 17ª. Ed., 2003.
10. Del Puerto Correa, María Cecilia y Gustavo Arroyo Ligier, *Régimen Legal de Licitaciones, Concursos y Contrataciones Directas*, Asunción, Intercontinental Editora, 2001

11. Dromi, José Roberto, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Edit. Ciudad Argentina, 9ª. Ed., 2001.
12. Enríquez Rubio, Ernesto (Coordinador), *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*. México, Instituto Nacional de Administración Pública-Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2002.
13. Escola, Héctor Jorge, *Tratado Integral de los Contratos Administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1977.
14. Farro Farah, Gerardo y Sergio Huacuja Betancourt, *La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal*, México, s/e, 1989.
15. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo. Contratos*. México, Edit. Porrúa, 2000.
16. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*. México, Edit. Porrúa, 35ª. Ed., 1997.
17. Gómez de Lara Fernando y Alejandro Sosa Arciniega, *Comentarios a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*. México, Edit. Novum, 2012.
18. Haro Bélchez, Guillermo, *Fiscalización Superior de la Federación. Avances y Retos*. México, Edit. Miguel Angel Porrúa, 2010.
19. Huacuja Betancourt, Sergio, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en Estudios Jurídicos en Homenaje a Jesús Rodríguez Gómez*, México, Edit. Porrúa, 2007.
20. Infante Meléndez, Héctor Mateo, *Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.
21. López Elías, José Pedro, *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*. Tesis Doctoral. México, UNAM, 1997.
22. Lucero Espinoza, Manuel, *La Licitación Pública*. México, Edit. Porrúa, 1993.

23. Manzano Ortega, Rafael Alejandro, *La Licitación Pública y Otros Medios para la Contratación Administrativa*. México, Edit. Porrúa, 2004.
24. Martínez Alfaro, Joaquín, *Los Contratos derivados del Artículo 134 Constitucional*. México, Edit. Porrúa, 1993.
25. Meade Hervert, Christian, *Licitación Pública y Medios de Defensa*. México, Edit. Miguel Angel Porrúa, 2002.
26. Oliván y Barruel, Alejandro, *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, Civitas, 1843.
27. Olivera Quintero, Jorge, *Manual de Licitaciones del Sector Público Federal, Inconformidades en Materia de Contratación*, México, Cárdenas Editor Distribuidor, 2001.
28. Ramos Torres, Daniel, *La Licitación Pública. (En el marco de la Doctrina de los Contratos Administrativos, su Legislación vigente y la Jurisprudencia)*. México, Escuela Nacional de Administración Pública, 2004.
29. _____, *Los Contratos Administrativos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*. México, Edit. PAC, 2007.
30. Salazar Chávez, Ricardo, *Introducción a la Contratación Pública*, en Aula Virtual OSCE, <http://www.aulavirtualosce.com/2010/09/blog-post.html>,
31. Sarti, Néstor Alfredo, *Cómo Comprar y Contratar en el Estado*. Buenos Aires, Valletta Ediciones, 1998.
32. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 10^a. ed., México, Porrúa, 1981.
33. Varios Autores. *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Edit. Porrúa, 1985.
34. Varios Autores, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Edit. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, Tomo VIII.

35. Zavala Chavero, Roberto, *La Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con la Misma y su Reglamento*, en *La Obra Pública en el Estado Mexicano*, México, Universidad Panamericana y Edit. Porrúa, 2007.

IX.2 Fuentes Hemerográficas:

1. Barra Mexicana, Colegio de Abogados: *Estudios Jurídicos sobre la Contratación Pública en México*, en Revista el Foro, Número 2, Segundo Semestre 2006, México, D.F.
2. Cifuentes Vargas, Manuel, *El Artículo 134 Constitucional y las Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios, Obras Públicas y Enajenación de Bienes del Estado*. Origen, Evolución e Interpretación, en Revista Pemex Lex, Núm. 47-48, México, 1992.
3. Collado Velázquez, Juan Carlos, *Consideraciones Jurídicas en Materia de Adquisiciones de Bienes y Prestación de Servicios en el Extranjero para la Industria Petrolera Estatal*, en Revista Pemex Lex, *Aspectos Jurídicos de la Industria Petrolera Mexicana en el Contexto de la Globalización*, México, Petróleos Mexicanos, 2001, p. 73-80.
4. Concha Malo, Ramón, *Ensayo sobre la Naturaleza Jurídica del Pedido*, en *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, No. 6, México, 1982.
5. Cuaderno de Apoyo, *Reforma Constitucional en Materia Electoral*. Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas, H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, SAD-02-08, enero de 2008.
6. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2748-IV, jueves 30 de abril de 2009.
7. Gaceta del Senado, jueves 30 de abril de 2009. Gaceta 377.
8. Gaceta del Senado, martes 10 de noviembre de 2009. Gaceta 47.
9. Huacuja Betancourt, Sergio: *Contratación Pública en México en Materia de Adquisiciones*, en Revista El Foro, Órgano de la Barra Mexicana,

Colegio de Abogados, A.C., Décima Cuarta Época, Tomo XIX, Número 2, 2006.

10. _____, *La participación de los testigos sociales en las licitaciones públicas a nivel federal, como medio para transparentar la gestión pública*, dentro del Panel *La institucionalización de los testigos sociales en las licitaciones públicas como medio de participación ciudadana y rendición de cuentas de la gestión pública federal, estatal y municipal*, en el XI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.
11. Meade Hervert, Christian y Oliver Meade Hervert, *Licitación Pública o Concesión: ¿Aperturas o Límites a la Inversión?*, en el Foro, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., 12^a. Época, Tomo XV, Núm. 1, p. 139-153, México, 2002.
12. Ramírez Medrano, Raúl, *Consideraciones sobre la Tutela Jurídica de la Licitación Pública*, en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, No. 11, p. 389-415, México, 198.
13. Secretaría de la Función Pública, *1er Informe de labores del Secretario de la Función Pública 2012-2013*.
14. Secretaría de la Función Pública, *Informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012*. Consolidado y firmado, 2012.
15. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, *Programa de Medio Ambiente*, http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/100/cap6_14.html
16. Treviño Moreno, Francisco J., *Los Contratos de Servicios Múltiples en PEMEX*, en el Foro, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., 12^a. Época, Tomo XV, Núm. 2, p. 125-143, México, 2002.

IX.3 Fuentes Normativas:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2013.
3. Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón.
4. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
5. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio.
6. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile.
7. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia (antes G3).
8. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (TLC Único Mexico-Centroamérica).
9. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel.
10. Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros (TCL México-Unión Europea).
11. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay. (Sin capítulo de compras gubernamentales).
12. Código Civil Federal.
13. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
14. Código Federal de Procedimientos Civiles.
15. Código Fiscal de la Federación.

- 16.** Código Penal Federal.
- 17.** Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014.
- 18.** Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.
- 19.** Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 20.** Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
- 21.** Ley de Asociaciones Público Privadas.
- 22.** Ley de Concursos Mercantiles.
- 23.** Ley de Coordinación Fiscal.
- 24.** Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- 25.** Ley de Inspección de Adquisiciones.
- 26.** Ley del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.
- 27.** Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- 28.** Ley de la Propiedad Industrial.
- 29.** Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas.
- 30.** Ley de Planeación.
- 31.** Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
- 32.** Ley Federal de Competencia Económica.
- 33.** Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- 34.** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- 35.** Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- 36.** Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- 37.** Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- 38.** Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 39.** Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 40.** Ley Federal de Telecomunicaciones.
- 41.** Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- 42.** Ley General de Bienes Nacionales.
- 43.** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 44.** Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.
- 45.** Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 46.** Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.
- 47.** Reglamento de Gas Natural.
- 48.** Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 49.** Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas.
- 50.** Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- 51.** Reglamento de la Ley de la Propiedad Industrial.
- 52.** Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- 53.** Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

- 54.** Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.
- 55.** Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.
- 56.** Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 57.** Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
- 58.** Acuerdo por el que se expide el Manual de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2010 y sus reformas del 27 de junio de 2011 y 21 de noviembre de 2012.
- 59.** Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a la Procuraduría General de la República, a abstenerse de emitir regulación en las materias que se indican (Acuerdo de Regulación Base Cero), publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2010.
- 60.** Lineamientos para la aplicación y seguimiento de las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 2013.
- 61.** Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2012 y su modificación dada a conocer en el mismo medio oficio del 30 de diciembre de 2013.
- 62.** Oficio Circular No. SRACP/300/091/2012 del 14 de marzo de 2012, relativo a la participación de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas en los Comités.
- 63.** Acuerdo por el que se expide el Manual de Aplicación General en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2010 y su reforma del 20 de julio de 2011.

- 64.** Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2011.
- 65.** Reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto del precio de los bienes de importación, en los procedimientos de contratación de carácter internacional abierto que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2010.
- 66.** Reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales bajo la cobertura de tratados de libre comercio suscrito por los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2010.
- 67.** Reglas para la aplicación de las reservas contenidas en los capítulos o títulos 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 diciembre de 2010.
- 68.** Reglas para la determinación, acreditación y verificación del contenido nacional de los bienes que se ofertan y entregan en los procedimientos de contratación, así como para la aplicación del requisito del contenido nacional en la contratación de obras públicas, que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal del 14 de octubre de 2010.
- 69.** Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2010.
- 70.** Disposiciones para incorporarse al Programa de Cadenas Productivas de Nacional Financiera, S.N.C., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2007 y sus reformas publicadas en el mismo medio oficial el 6 de abril de 2009 y 25 de junio de 2010.
- 71.** Instructivo para la elaboración de la liquidación de adeudo y acta administrativa de incumplimiento de obligaciones, emitido por la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Oficio 401-T-2754, del 21 de enero de 2010.

72. Lineamientos para las adquisiciones de papel para uso de oficina por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octubre de 2009.
73. Guía General que regula el programa de acompañamiento preventivo en las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, visible en el sitio <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaop1.htm> (última visita enero de 2014).
74. Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2009.
75. Verificación de que los proveedores y contratistas estén al corriente de sus obligaciones fiscales, previo a la formalización de los contratos o pedidos, contenido en el Oficio Circular UNAOPSPF/309/0743/2008, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2008.
76. Difusión de Lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), contenido en el Oficio Circular SACN/300/148/2003, del 3 de septiembre de 2003, visible en el sitio <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaop1.htm> (última visita enero de 2014).
77. Lineamientos para la contratación de los servicios de telefonía de larga distancia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 2008
78. Acuerdo General que establece las Bases para que en el Poder Judicial de la Federación, las adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios, obra pública y los servicios relacionados con la misma, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2009.
79. Acuerdo General 6/2009 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Bases para que las adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios, obra pública y los servicios

relacionados con la misma, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2009.

- 80.** Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas industrias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2009.
- 81.** Clasificador por Objeto del Gasto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2010.
- 82.** Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 2001, día en que se dio a conocer el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, abrogado por el nuevo Reglamento de la legislación de la materia, publicado en dicho medio oficial el 28 de julio de 2010.
- 83.** Diario Oficial de la Federación del 13 de junio de 2003, con reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 84.** Diario Oficial de la Federación del 7 de julio de 2005, con reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 85.** Diario Oficial de la Federación del 21 de agosto de 2006, con reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 86.** Diario Oficial de la Federación del 20 de febrero de 2007, con reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 87.** Diario Oficial de la Federación del 5 de septiembre de 2007, con reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 88.** Diario Oficial de la Federación del 1 de octubre de 2007, con reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 89.** Diario Oficial de la Federación del 2 de julio de 2008, con reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 90.** Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 2008, con reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

- 91.** Diario Oficial de la Federación del 23 de marzo de 2009, con reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 92.** Diario Oficial de la Federación del 28 de mayo de 2009, con reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 93.** Diario Oficial de la Federación del 15 de junio de 2011, con reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 94.** Diario Oficial de la Federación del 16 de enero de 2012, con reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 95.** Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 2008, en el que consta la llamada reforma energética, compuesta por diversos ordenamientos legales.
- 96.** Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2013.
- 97.** Disposiciones administrativas de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2010 y sus reformas dadas a conocer el 10 de marzo de 2010.
- 98.** Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2006.
- 99.** Normas Administrativas aplicables a las adquisiciones, arrendamientos y servicios para la Auditoría Superior de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 2010.
- 100.** Normas del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el del 31 de marzo de 2010.
- 101.** Oficio-Circular No. UNCP/309/TU/0427/2009, de fecha 1º. de julio de 2010.

- 102.**Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2013.
- 103.**Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 2008.
- 104.**Resolución Miscelánea Fiscal para el Ejercicio Fiscal de 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2013 (puntos I.2.1.16, I.2.1.17 y II.2.1.13).
- 105.**Procedimientos y requisitos de contratación en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, de servicios de no consultoría, de obras públicas, de prestación de servicios de consultoría, con cargo total o parcial a recursos otorgados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2013.
- 106.**Programa para un Gobierno Moderno y Cercano 2003-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 2013.
- 107.**Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público privada, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2013.
- 108.**Oficio Circular por el que se da a conocer a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a la Procuraduría General de la República, sujetas a la cobertura de los tratados de libre comercio que se indican, la actualización de los umbrales para los años 2014 y 2015, así como su conversión a moneda nacional para el primer semestre de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2013.

IX.4 Fuentes Jurisprudenciales:

Véase Apéndice 2. Jurisprudencia en Materia de Contrataciones Públicas.

IX.5 Fuentes de Internet:

1. <http://www.clad.org>. Última visita octubre de 2013. Página del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
2. <http://www.cofemermir.gob.mx>. Última visita octubre de 2013. Página de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
3. <http://www.compranet5.gob.mx>. Última visita octubre de 2013. Página del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental CompraNet.
4. <http://www.iadb.org/procurement>. Última visita octubre de 2013. Página del Banco Interamericano de Desarrollo.
5. <http://www.ricg.org/es/pages/origen.aspx>. Última visita octubre de 2013. Página de la Red Interamericana de Contrataciones Gubernamentales.
6. <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>. Última visita octubre de 2013. Página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
7. http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/onu_convencion_paises. Última visita octubre de 2013. Página de la Organización de las Naciones Unidas.
8. http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/vinc_conv_oea. Última visita octubre de 2013. Página de la Organización de los Estados Americanos.
9. <http://www.worldbank.org/procurement>. Última visita octubre de 2013. Página del Banco Mundial.

APÉNDICE 1.

LEGISLACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS

ÍNDICE DE LEYES ESTATALES EN MATERIA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS

Tabla 1

ESTADO	NOMBRE DE LA LEY	FECHA DE PUBLICACIÓN	ÚLTIMA REFORMA
1. Aguascalientes	Ley Patrimonial del Estado de Aguascalientes.	25 de septiembre del 2000.	31 de agosto de 2009.
2. Baja California	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California.	18 de octubre de 2002.	20 de septiembre de 2013.
3. Baja California Sur	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Baja California Sur.	14 de septiembre de 2005.	31 de diciembre de 2007.
4. Campeche	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Campeche .	29 de diciembre de 1990.	30 de junio de 2001.
5. Coahuila	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza.	6 de enero de 2009.	6 de julio de 2012.
6. Colima	Ley de Adquisiciones, Servicios y Arrendamientos del Sector Público en el Estado de Colima.	15 de julio de 2002.	28 de enero de 2012.
7. Chiapas	Ley de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Contratación de Servicios para el Estado de Chiapas.	29 de enero de 2003.	17 de septiembre de 2013.
8. Chihuahua	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios y Obra Pública del Estado de Chihuahua.	13 de septiembre de 1997.	10 de agosto de 2011.
9. Distrito Federal	Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.	28 de septiembre de 1998.	7 de abril de 2011.
10. Durango	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango.	31 de diciembre de 1998.	9 de diciembre de 2008.
11. Guanajuato	Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios	16 de septiembre de 2005.	7 de junio de 2013.

	del Sector Público en el Estado de Guanajuato.		
12. Guerrero	Ley de Administración de Recursos Materiales.	29 de noviembre de 1988.	S/R
13. Hidalgo	Ley de Adquisiciones y Servicios del Sector Público del Estado de Hidalgo.	31 de diciembre de 2003.	25 de febrero de 2013.
14. Jalisco	Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado.	14 de marzo de 1995.	25 de enero de 2007.
15. México	Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios.	3 de mayo de 2013.	S/R
16. Michoacán de Ocampo	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles e Inmuebles del Estado de Michoacán de Ocampo.	11 de junio de 1998.	23 de agosto de 2007.
17. Morelos	Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos.	17 de diciembre de 2008.	21 de agosto de 2013.
18. Nayarit	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Almacenes del Estado de Nayarit.	4 de junio de 2003.	25 de septiembre de 2010.
19. Nuevo León	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León.	27 de marzo de 2013.	S/R
20. Oaxaca	Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Oaxaca.	19 de abril de 2008.	9 de febrero de 2013.
21. Puebla	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal.	9 de febrero de 2001.	30 de marzo de 2012.
22. Querétaro	Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.	26 de junio de 2009.	S/R
23. Quintana Roo	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes	31 de marzo de 1989.	18 de diciembre de 1998.

	Muebles del Estado de Quintana Roo.		
24. San Luis Potosí	Ley de Adquisiciones del Estado de San Luis Potosí.	29 de enero de 1997.	30 de enero de 2013.
25. Sinaloa	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Administración de Bienes Muebles para el Estado de Sinaloa.	23 de febrero de 2010.	21 de junio de 2013
26. Sonora	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal.	8 de diciembre de 1988.	27 de junio de 2013.
27. Tabasco	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.	27 de abril de 2005.	S/R
28. Tamaulipas	Ley de Adquisiciones para la Administración Pública del Estado de Tamaulipas y sus Municipios.	29 de diciembre de 2010.	S/R
29. Tlaxcala	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Tlaxcala.	6 de enero de 2003.	S/R
30. Veracruz	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	21 de febrero de 2003.	5 de septiembre de 2007.
31. Yucatán	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.	4 de octubre de 1988.	S/R
32. Zacatecas	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas.	25 de mayo de 1988.	3 de enero de 2007.

FASES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS EN LAS LEYES ESTATALES

Las leyes estatales que regulan los procedimientos de adquisición, en forma general contemplan las mismas etapas: convocatoria, bases, junta de aclaraciones, presentación de propuestas y fallo, como se puede observar en la Tabla 2. No obstante lo anterior, estados como Campeche, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Sonora, Yucatán y Zacatecas no contemplan la realización de la junta de aclaraciones, parte fundamental del procedimiento en materia federal. Lo anterior puede implicar un aumento en el número de inconformidades o recursos presentados, ya que los licitantes no cuentan con una fase en el procedimiento distinta a la inconformidad o al recurso que, en su caso, proceda, para presentar solicitudes de aclaración.

Por otra parte, si bien es cierto que las leyes estatales contemplan las fases generales del procedimiento de licitación, también es cierto que en la mayoría de los casos contienen lagunas en ciertos puntos que le pueden restar transparencia a los procedimientos, tales como la prohibición para recibir propuestas o celebrar contratos con licitantes que no acrediten estar facultados para hacer uso de los derechos de propiedad intelectual de los bienes licitados.

En algunas leyes, como es el caso de Guerrero (artículo 23 de la Ley de Administración de Recursos Materiales), se establece que debe darse preferencia a los proveedores estatales y municipales, sin detallar los márgenes para que opere dicha preferencia, lo cual, evidentemente, vulnera la garantía de seguridad jurídica que ampara a todos los gobernados.

Por otra parte, en materia estatal las bases continúan teniendo costo y el uso de medios electrónicos, tanto para la publicación de la convocatoria, como para la continuación del procedimiento es prácticamente nula, situación que se deriva en un desperdicio de recursos y que pone en evidencia un atraso en la utilización de tecnologías de la información.

Tabla 2

ESTADO	CONVOCATORIA	BASES	JUNTA DE ACLARACIONES	PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS	FALLO
Aguascalientes	Art. 61	Art. 62	Art. 65	Art. 67	Art. 73
Baja California	Art. 26	Art. 28	Art. 28	Art. 31	Art. 34
Baja California Sur	Art. 38	Art. 39	Art. 42	Art. 43	Art. 47
Campeche	Art. 24	Art. 25	N/C	Art. 23	Art.30
Coahuila	Art. 51	Art. 52	Art. 51, III, A	Art. 56	Art. 60
Colima	Art. 29	Art. 31	Art. 31, IV	Art. .34	Art. 37
Chiapas	Art. 22	Art. 23	Art. 23, IV	Art. 23, V	Art. 27
Chihuahua	Art. 35	Art. 36	Art. 36	Art. 45	Art. 45, III
Distrito Federal	Art. 32	Art. 33	Art. 43	Art. 38	Art. 49
Durango	Art. 27	Art. 28	Art. 28, II	Art. 30	Art. 34, b, II
Guanajuato	Art. 54	Art. 55	Art. 57	Art. 59	Art. 67
Guerrero	Art. 9, I	Art. 9, II	N/C	Art. 9, III	Art. 9 VI
Hidalgo	Art. 37	Art. 38	Art. 38, II	Art.41	Art. 44
Jalisco	Art. 9	Art. 9	N/C	Art. 9	Art. 9
México	Art. 33	Art. 34	Art. 35, III	Art. 36	Art. 38
Michoacán de Ocampo	Art. 30	Art. 30	N/C	Art. 30	Art. 30
Morelos	Art. 39	Art. 40	Art. 40, XXX	Art. 42	Art. 44
Nayarit	Art. 39	Art. 40	Art. 40	Art. 42	Art. 43
Nuevo León	Art. 31	Art. 31	Art. 34	Art. 35	Art. 40
Oaxaca	Art. 26	Art. 27 28	Art. 31	Art. 33	Art. 39
Puebla	Art. 79	Art. 80	Art. 80	Art. 85	Art. 88
Querétaro	Art. 25	Art. 27	Art. 21	Art. 35	Art. 39
Quintana Roo	Art. 20	Art. 22	Art. 22	Art. 25	Art. 30
San Luis Potosí	Art. 28	Art. 30	Art. 24	Art. 32 33	Art. 35
Sinaloa	Art. 38	Art. 37	Art. 41	Art. 43	Art. 46
Sonora	Art. 20	Art. 20	N/C	Art. 19 y 21	Art. 24
Tabasco	Art. 26	Art. 27	Art. 27, III	Art. 33	Art. 34
Tamaulipas	Art. 44	Art. 47	Art. 50 51	Art. 57	Art. 61
Tlaxcala	Art. 25	Art. 26	Art. 26	Art. 31	Art. 33
Veracruz	Art. 37	Art. 39	Art. 40	Art. 42	Art. 51
Yucatán	Art. 19	Art. 20	N/C	Art. 21	Art. 24
Zacatecas	Art. 29	Art. 30	N/C	Art. 31	Art. 36

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS EN LAS LEYES LOCALES

En el terreno de los recursos que se pueden presentar en contra de los actos emanados de la licitación pública, las leyes estatales son sumamente laxas, como se puede observar en la Tabla 3 que se muestra a continuación. En algunos casos, como Michoacán y Guerrero, no se contempla ningún recurso, sino la imposición de una multa como sanción por la falta de observancia a la Ley correspondiente. Lo anterior, aunado a la disparidad existente entre la referida normatividad, fomenta la falta de transparencia y se aleja de la anhelada profesionalización del servicio público.

Tabla 3

ESTADO	RECURSO (Inconformidad, salvo que se indique lo contrario)	PLAZO	CONTESTACIÓN	SUSPENSIÓN	TERCEROS	ALEGATOS	RESOLUCIÓN
Aguascalientes	Art. 118	Art. 118	Art. 119	Art. 119	Art. N/C	Art. N/C	Art. 120
Baja California	Art. 69	Art. 68	Art. 73	Art. 70	Art. 74	Art. 79	Art. 82
Baja California Sur	Art. 86	Art. 85	Art. 89	Art. 87	Art. 88	N/C	Art.91
Campeche	Art. 49	Art. 49	N/C	N/C	N/C	N/C	Art. 73
Coahuila	Art. 96	Art. 96	N/C	Art. 99	Art. 99	N/C	Art. 100
Colima	Art. 65	Art. 65	N/C	Art. 68	Art. 68	N/C	Art. 69
Chiapas	Art. 68	Art. 67	N/C	Art. 71	Art. 71	N/C	Art. 71
Chihuahua	Art. 117	Art. 117	N/C	Art. 118	N/C	N/C	Art. 119

Distrito Federal	Art. 88 Aplica supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LFPADF)	Art. 109 LFPADF	Art. 120 LPADF	Art. 114 LPADF	N/C	Art. 123 LPADF	Art. 125, 126 LPADF
Durango	Art. 69	Art. 69	N/C	Art. 73	N/C	N/C	Art. 76
Guanajuato	Art. 126	Art. 125	Art. 130	Art. 128	Art. 129	N/C	Art. 133
Guerrero	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
Hidalgo	Art. 81	Art. 81	N/C	Art. 83	Art. 83	N/C	Art. 84
Jalisco	Art. 56	Art. 56	N/C	Art. 57	N/C	N/C	Art. 59
México	Art. 91	Art. 90	N/C	Art. 92	Art. 93	N/C	Aplica supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de México (LPAEM) Art. 135
Michoacán de Ocampo	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
Morelos	Art. 105	Art. 105	N/C	Art. 107	Art. 107	N/C	Art. 108

Nayarit	Art. 82	Art. 82	N/C	Art. 84	Art. 83	N/C	Art. 85
Nuevo León	Art. 83 Reconsideración	Art. 80	N/C	Art. 85	N/C	N/C	Art. 87
Oaxaca	Art. 95	Art. 94	N/C	Art. 98,99	Art. 97	N/C	Art. 100
Puebla	Art. 143	Art. 143 I	Art. 143 XIII	Art. 145	Art. 143 XII	N/C	Art. 143 XVI
Querétaro	Art. 89	Art. 87	Art. 92	Art. 90	Art. 91	N/C	Art. 95
Quintana Roo	Art. 62 Revocación	Art. 61	N/C	N/C	N/C	N/C	Art. 62 VII
San Luis Potosí	Art. 63	Art. 62	N/C	Art. 65	N/C	N/C	Art. 66
Sinaloa	Art. 93	Art. 93	Art. 95	Art. 94	Art. 95	N/C	Art. 97
Sonora	Art. 36	Art. 36	N/C	N/C	N/C	N/C	Art. 36
Tabasco	Art. 71	Art. 71	Art. 71, V	Art. 73	N/C	N/C	Art. 72
Tamaulipas	Art. 108	Art. 108	N/C	N/C	N/C	N/C	Art. 108 V

Tlaxcala	Art. 68	Art. 67	N/C	Art. 70	Art. 69	N/C	Art. 71
Veracruz	Art. 83 Revocación	Art. 83 II	Art. 83 III	N/C	N/C	N/C	Art. 83 V
Yucatán	Art. 28	Art. 28	N/C	N/C	N/C	N/C	Aplica supletoriamente la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán Art. 96
Zacatecas	Art. 68	Art. 69	N/C	N/C	N/C	N/C	Art. 69

APÉNDICE 2.

JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Ante la diversa y dispersa regulación en Leyes y Reglamentos de los contratos administrativos, el Poder Judicial Federal desarrolla a través de la Jurisprudencia, formas jurídicas independientes en un terreno en donde no es clara la Ley y resulta indispensable su regulación con el objeto de llenar ciertas lagunas.

A la Jurisprudencia se le ha dado el carácter de interpretación máxima de la norma jurídica y creadora del derecho a través de la interpretación de los jueces.

La materia de Compras Gubernamentales contenida en los Tratados Internacionales, de los que México forma parte, ha hecho imperativa la necesidad de ir ajustando la legislación a fin de hacer frente a los compromisos de cooperación, transparencia rendición de cuentas, honradez, eficiencia y eficacia.

Existe una abundante cantidad de criterios de Jurisprudencia contenciosa-administrativa que enriquece la cultura jurídica y de la cual pueden desprenderse futuras reformas legislativas.

A continuación se adjuntan los siguientes criterios en materia de: Adjudicación Directa, Competencia, Conciliaciones, Ejecución de Contratos, Inconformidades, Inhabilitación, Procedimiento, Rescisión de Contratos, Sanciones y Servidores Públicos.

Del análisis a la jurisprudencia y tesis jurisprudenciales emitidas al tenor de la legislación en materia de contrataciones públicos, podemos observar los siguientes puntos relevantes:

I. COMPETENCIA

La contradicción de tesis 422/2009 dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 4/2010, la cual determinó que la rescisión de un contrato de obras públicas y servicios relacionados con las mismas decretada por las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, es impugnabile ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El punto fino de la mencionada jurisprudencia consistió el dilucidar que la rescisión administrativa de un contrato se trataba de un acto de autoridad y, por tanto, el referido tribunal resultaba competente para conocer de dichas controversias.

"Época: Novena Época

Registro: 161257

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Libro XXXI, enero de 2010

Materia(s): (Administrativa, Común)

Tesis: 2a./J. 4/2010

Pag: 312

OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. CORRESPONDE A LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y NO AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS SUSCITADAS POR LA INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS PARTICULARES CON LAS DEPENDENCIAS DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS EN TÉRMINOS DE LA LEY RELATIVA.

Del contenido de la ejecutoria por contradicción de tesis 422/2009 que derivó en la jurisprudencia 2a./J. 4/2010, de rubro: "RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE

CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, Y DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, DECRETADA POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.", se advierte que conforme a la norma general y a la interpretación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del [artículo 52, fracción I](#), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el órgano competente para conocer de los conflictos suscitados con motivo de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrados por la administración pública federal, es un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa; pero que de acuerdo a la norma especial y posterior prevista en el [artículo 14, fracción VII](#) de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corresponde conocer a las Salas de dicho tribunal. Ello es así, debido a que de la interpretación literal del último numeral mencionado, se advierte de manera clara que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, lo que no da cabida a los conflictos suscitados por la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados con dependencias y entidades de la administración pública de los Estados. No obstante lo anterior, si un particular celebra un contrato de obra pública con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno de una entidad federativa y de él deriva el conflicto, es claro que no le es aplicable a la problemática el [artículo 14, fracción VII](#) de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues si bien este precepto prevé una norma especial (como lo dijo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), lo cierto es que la misma no es adaptable a los conflictos contractuales relacionados con la administración pública de los Estados, aun cuando se encuentre relacionada una legislación federal, pues lo que da la competencia al tribunal federal fiscal es que los mencionados contratos sean celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, siendo por tanto aplicable en este caso la regla general prevista en el [artículo 52, fracción I](#), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 94/2011. Algani Internacional, S.A. de C.V. 28 de abril de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Manuel Saturnino Ordóñez."

Cuando la autoridad emisora de la rescisión sea una entidad o dependencia de la Administración Pública Federal, no hay duda que la autoridad competente para resolver una eventual controversia será el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, no quedaba claro cuál sería la autoridad

competente en el caso de que fuera una autoridad estatal o municipal la que emitiera el acto.

No se debe perder de vista que los artículos 14, fracción VII, de su Ley Orgánica y 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señalan que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer sólo de los conflictos contractuales en que participa la Administración Pública Federal.

Las tesis aisladas IV.2o.A.54 A, VI.3o.A.4 A y VI.3o.A.353 A, se han pronunciado en el sentido de que la autoridad competente para conocer de las controversias suscitadas con relación contratos celebrados entre un particular y las autoridades estatales o municipales, con cargo a fondos federales, son los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, de conformidad con el artículo 52, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"Época: Décima Época

Registro: 2004532

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Libro XXIV, Septiembre de 2013 Tomo 3

Materia(s): (Administrativa, Común)

Tesis: IV.2o.A.54 A (10a.)

Pag: 2619

OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. CORRESPONDE A LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS SUSCITADAS CON MOTIVO DE LA INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS PARTICULARES CON LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN CON CARGO TOTAL O PARCIAL A RECURSOS FEDERALES, EN TÉRMINOS DE LA LEY RELATIVA.

De la interpretación sistemática de los artículos 15, 103 y 104 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se colige que las controversias sobre los actos, contratos y convenios que las dependencias y entidades de la administración pública federal celebren en contravención a esa ley, serán resueltas por los "tribunales federales", en los casos en que no se

haya pactado cláusula arbitral o medio alterno de solución de controversias, o éste resulte inaplicable, y que ello se aplicará a las entidades federativas sólo cuando sus leyes no regulen expresamente la forma en que podrán resolverlas. En tal virtud, si la legislación del Estado de Nuevo León no establece disposición que regule la competencia para conocer de aquéllas, tratándose de las suscitadas con motivo de la interpretación y cumplimiento de los contratos celebrados por los particulares con los Municipios de la entidad con cargo total o parcial a recursos federales, en términos del mencionado ordenamiento, corresponde a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa, ya que el artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que conocerán de las controversias que surjan con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un procedimiento seguido por autoridades administrativas. Ello es así, porque no obstante que actualmente existe el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, su competencia se acota, conforme al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a dirimir los conflictos suscitados entre la administración pública federal y los particulares, lo que además se refleja en la hipótesis prevista por el artículo 14, fracción VII, de su ley orgánica; esto es, carece de competencia para atender los que se susciten entre los Municipios y los particulares; de ahí que no se contravenga el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 4/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 312, de rubro: "RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, Y DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, DECRETADA POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.", porque de la ejecutoria que le dio origen se observa que versó sobre la interpretación y aplicación de las fracciones I a V del artículo 1 de la ley inicialmente citada, que prevén que tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Federal en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen: las unidades administrativas de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y no sobre la hipótesis prevista en su fracción VI, que se refiere a las entidades federativas, los Municipios y los entes públicos de unas y otros.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Competencia 1/2013. Suscitada entre la Primera Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León. 16 de mayo de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Edmundo Raúl González Villaumé."

"Época: Décima Época

Registro: 2003747

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Libro XX, Mayo de 2013 Tomo 3

Materia(s): (Común)

Tesis: VI.3o.A.4 A (10a.)

Pag: 2103

RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, DECRETADA POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD, SUSCEPTIBLE DE SER IMPUGNADO EN LAS VÍAS LEGALES CORRESPONDIENTES, ATENDIENDO AL TIPO DE AUTORIDAD QUE LA EMITE (FEDERAL, ESTATAL O MUNICIPAL) Y LEGISLACIÓN APLICABLE.

Conforme a la jurisprudencia número 2a./J. 4/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 312, de rubro: "RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, Y DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, DECRETADA POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.", y a la ejecutoria que le dio origen dictada en la contradicción de tesis 422/2009, se obtiene que la rescisión administrativa de un contrato de obra pública, decretada por las dependencias y entidades de la administración pública federal, reúne las características para ser considerada como un acto de autoridad, pues con fundamento en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se emite esa decisión unilateral, extinguiendo por sí o ante sí una relación contractual en la que es parte un particular, afectando su esfera jurídica; asimismo, dicha rescisión la decreta un órgano integrante de la estructura orgánica de la entidad contratante, sin acudir a los tribunales judiciales o administrativos y sin el consenso de la voluntad del afectado. Así, el indicado criterio es aplicable también tratándose de una resolución de tal naturaleza dictada por una dependencia o entidad de la administración pública del Gobierno del Estado de Puebla o de algún Municipio de esa entidad federativa, pues el citado artículo 134 de la Constitución Federal, que analizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la referida contradicción de tesis, no sólo tiene aplicación en el ámbito federal, sino también en los Estados, pues establece los principios que deben observarse en las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra, a favor de la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales; y el diverso precepto 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que también interpretó el Alto Tribunal, guarda similitud, en su texto, con el artículo 71 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla, pues ambos disponen que las dependencias y entidades de la administración pública podrán rescindir administrativamente los contratos en la materia, por incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. No escapa a este Tribunal Colegiado que cuando quien dicta la resolución de rescisión administrativa es una dependencia que no es de la administración pública

federal no es procedente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como lo estableció este órgano colegiado en la tesis VI.3o.A.353 A, publicada en los señalados medio de difusión y Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 1387, de rubro: "OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. CORRESPONDE A LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y NO AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS SUSCITADAS POR LA INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS PARTICULARES CON LAS DEPENDENCIAS DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS EN TÉRMINOS DE LA LEY RELATIVA."

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 403/2011. Ingeniería Especializada en Construcción y Servicios, S.A. de C.V. 27 de octubre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Alejandro Ramos García.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 422/2009 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 1977.

Por instrucciones del Tribunal Colegiado de Circuito, la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, Tomo 3, febrero de 2012, página 2404; se publica nuevamente con las modificaciones en rubro y texto que el propio tribunal ordena sobre la tesis originalmente enviada."

"Época: Novena Época

Registro: 161257

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXXIV, Agosto de 2011

Materia(s): (Administrativa)

Tesis: VI.3o.A.353 A

Pag: 1387

OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. CORRESPONDE A LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y NO AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS SUSCITADAS POR LA INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS PARTICULARES CON LAS DEPENDENCIAS DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS EN TÉRMINOS DE LA LEY RELATIVA.

Del contenido de la ejecutoria por contradicción de tesis 422/2009 que derivó en la jurisprudencia 2a./J. 4/2010, de rubro: "RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, Y DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, DECRETADA POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL

Y ADMINISTRATIVA.", se advierte que conforme a la norma general y a la interpretación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el órgano competente para conocer de los conflictos suscitados con motivo de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrados por la administración pública federal, es un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa; pero que de acuerdo a la norma especial y posterior prevista en el artículo 14, fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corresponde conocer a las Salas de dicho tribunal. Ello es así, debido a que de la interpretación literal del último numeral mencionado, se advierte de manera clara que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, lo que no da cabida a los conflictos suscitados por la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados con dependencias y entidades de la administración pública de los Estados. No obstante lo anterior, si un particular celebra un contrato de obra pública con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno de una entidad federativa y de él deriva el conflicto, es claro que no le es aplicable a la problemática el artículo 14, fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues si bien este precepto prevé una norma especial (como lo dijo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), lo cierto es que la misma no es adaptable a los conflictos contractuales relacionados con la administración pública de los Estados, aun cuando se encuentre relacionada una legislación federal, pues lo que da la competencia al tribunal federal fiscal es que los mencionados contratos sean celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, siendo por tanto aplicable en este caso la regla general prevista en el artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 94/2011. Algani Internacional, S.A. de C.V. 28 de abril de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Manuel Saturnino Ordóñez.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 422/2009 y la jurisprudencia 2a./J. 4/2010 citadas aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo y enero de 2010, páginas 1977 y 312, respectivamente."

No obstante lo anterior, la tesis I.4o.A.55 A se ha pronunciado a favor de que sea el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quien conozca de dichas controversias, aun cuando la autoridad emisora del acto impugnado sea una autoridad municipal o estatal y se haya pactado en el contrato que las

partes se someterían a la jurisdicción de los tribunales del fuero común. Ello, tomando en cuenta "...la tendencia actual de ampliar y complementar la jurisdicción contencioso administrativa, de forma que no se limite únicamente al cuestionamiento de actos administrativos, sino también de actos de la administración, con el objeto de propiciar una tutela judicial efectiva que permita la adecuada defensa de quien pudiera resultar afectado por la voluntad o actividad de la administración...".

"Época: Décima Época

Registro: 2003670

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Libro XX, Mayo de 2013 Tomo 3

Materia(s): (Administrativa)

Tesis: I.4o.A.55 A (10a.)

Pag: 2006

OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. LA RESCISIÓN DE UN CONTRATO CELEBRADO CON BASE EN LA LEY RELATIVA, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE MAYO DE 2009, CON CARGO A FONDOS FEDERALES, ES IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, NO OBSTANTE QUE UNA DE LAS PARTES NO SEA ALGUNA DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, SINO DEL DISTRITO FEDERAL (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 4/2010).

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 422/2009, que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 4/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 312, de rubro: "RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, Y DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, DECRETADA POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.", determinó que la rescisión administrativa de contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, es impugnabile en el juicio contencioso administrativo y no en otra vía judicial. Lo anterior, si se toma en cuenta la tendencia actual de ampliar y complementar la jurisdicción contencioso administrativa, de forma que no se limite únicamente al cuestionamiento de actos administrativos, sino también de actos de la administración, con el objeto de propiciar una tutela judicial efectiva que permita la adecuada defensa de quien pudiera resultar afectado por la voluntad o actividad de la administración. Ahora bien, cuando un contrato de la indicada naturaleza se haya celebrado con base en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas con

cargo a fondos federales, cobran vigencia los artículos 1, fracción VI y 15, primer párrafo, del citado ordenamiento, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2009, no obstante que una de las partes no sea alguna dependencia o entidad de la administración pública federal, sino del Distrito Federal, en el sentido de que las controversias suscitadas con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos celebrados con base en dicha ley, serían resueltas por los tribunales federales. Por tanto, su rescisión es impugnabile ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el artículo 14, fracción XVI, de su ley orgánica, sin que pase inadvertido el hecho de que las partes hayan pactado que para su interpretación y cumplimiento se someterían a la jurisdicción de los tribunales del fuero común, dado que la jurisdicción -entendida como la potestad del Estado para dirimir controversias, depositada en tribunales federales o locales para administrar justicia- no puede prorrogarse ni ser materia de convenio o renunciarse, porque es un atributo de la soberanía y, por tanto, nunca puede ser producto de la voluntad de los particulares, sino que dimana directamente de la ley -en el caso, del aludido artículo 15, primer párrafo-.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 690/2012. BR Ingeniería y Diseño, S.A. de C.V. 27 de febrero de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Víctor Octavio Luna Escobedo.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 422/2009 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 1977."

II. INCONFORMIDADES

Al reformarse la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en el año 2005, se modificó el artículo 65, de modo que uno de los requisitos de procedencia de la instancia de inconformidad consistía en que los licitantes, durante la junta de aclaraciones, objetaran fundadamente los actos que consideraran ilícitos. Al respecto, la jurisprudencia 1a./J.154/2007 consideró que dicha disposición violentaba la garantía consagrada en el artículo 14 Constitucional, toda vez que dicho requisito hacía nugatorio el plazo establecido en la propia Ley para interponer el recurso de inconformidad.

"Época: Novena Época
Registro: 170983
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Localización: Tomo XXVI, Noviembre de 2007
Materia(s): (Constitucional, Administrativa)
Tesis: 1a./J. 154/2007
Pag: 5

ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL ARTÍCULO 65 DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR AL LICITANTE A QUE EN EL MOMENTO DE LA CELEBRACIÓN DE LA JUNTA DE ACLARACIONES OBJETO FUNDADAMENTE LOS ACTOS QUE CONSIDERE ILÍCITOS, VIOLA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Este Alto Tribunal ha sostenido que las formalidades esenciales del procedimiento a que se refiere el citado precepto constitucional son los requisitos necesarios para garantizar la defensa del gobernado antes de un acto de privación, los cuales de manera genérica se traducen en: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar; y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En ese sentido, se advierte que para respetar dichas formalidades, las leyes procedimentales deben prever instancias, recursos o medios de defensa que permitan a los gobernados imponerse de los actos a impugnar, preparar su defensa y rendir pruebas y alegatos dentro de los plazos previstos en la ley. En consecuencia, el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público viola el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si bien es cierto que prevé el derecho de los particulares para promover inconformidades contra la convocatoria, las bases de licitación y la junta de aclaraciones, que sólo podrán presentar dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la última junta de aclaraciones, también lo es que tal plazo se hace nugatorio al obligar al licitante a que en el momento en que dicha junta se celebre, objete fundadamente los actos que considere ilícitos dando los argumentos y razones jurídicas que sustenten su objeción, es decir, la oportunidad para imponerse del acto y preparar los elementos para sostener su ilegalidad se ciñe al momento en que se celebra esa junta, so pena de desechar la inconformidad presentada, lo cual deja al particular en estado de indefensión.

Amparo en revisión 967/2006. Distribuidora Internacional de Medicamentos y Equipo Médico, S.A. de C.V. 28 de junio de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Raúl Manuel Mejía Garza.

Amparo en revisión 1877/2006. Olivares Plata Consultores, S.A. de C.V. 17 de enero de 2007. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert.

Amparo en revisión 1872/2006. Laboratorio Pisa, S.A. de C.V. 17 de enero de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

Amparo en revisión 1895/2006. Shering Mexicana, S.A. de C.V. 24 de enero de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Miriam Flores Aguilar.

Amparo en revisión 498/2007. Informática Aplicada y Suministros, S.A. de C.V. 29 de agosto de 2007. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

Tesis de jurisprudencia 154/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de diecisiete de octubre de dos mil siete."

Asimismo, el Alto Tribunal ha establecido que en contra de la resolución dictada al tenor del recurso de inconformidad, procede el juicio de amparo directo, sin que sea necesario agotar los recursos ordinarios señalados en el artículo 74 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, toda vez que la palabra "podrá" hace optativa la presentación del juicio contencioso administrativo y constituye una excepción al principio de definitividad.

"Época: Novena Época

Registro: 162815

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXXIII, Febrero de 2011

Materia(s): (Común)

Tesis: 2a./J. 28/2011

Pag: 726

INCONFORMIDAD PREVISTA EN LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. CONTRA SU RESOLUCIÓN PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Contra la resolución que decide la inconformidad prevista en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público es innecesario agotar los recursos ordinarios señalados en el artículo 74 del referido ordenamiento, esto es, el recurso de revisión o el juicio contencioso administrativo, pues el término "podrá" permite válidamente concluir que el recurso de revisión ahí establecido es optativo respecto del juicio contencioso administrativo, por tanto, el análisis del principio de definitividad sólo cabe respecto de este último, en relación con el cual existe una excepción al indicado principio al contener la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo más requisitos para conceder la suspensión que la Ley de Amparo, como lo sostuvo esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 56/2007, de rubro: "RESOLUCIONES

ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN

QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS.". En tal virtud, contra la resolución que decide el recurso de inconformidad previsto en la citada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público procede el amparo indirecto sin necesidad de agotar previamente los medios ordinarios que esta Ley prevé.

Contradicción de tesis 409/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Décimo Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 12 de enero de 2011. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

Tesis de jurisprudencia 28/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de enero de dos mil once.

Nota: La tesis 2a./J. 56/2007 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1103."

Por otra parte, con la reforma realizada a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en el año 2009, se estableció que el recurso de inconformidad únicamente era procedente en contra de actos emanados del procedimiento de Licitación Pública, excluyendo a la Invitación a Cuando Menos Tres Personas y a la Adjudicación Directa, situación que ha sido confirmada mediante jurisprudencia firme.

"Época: Novena Época

Registro: 166036

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXX, Noviembre de 2009

Materia(s): (Administrativa)

Tesis: 2a./J. 187/2009

Pag: 421

ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. LA INCONFORMIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 65 DE LA LEY RELATIVA NO PROCEDE CONTRA ACTOS EMITIDOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN POR ADJUDICACIÓN DIRECTA (LEGISLACIÓN VIGENTE DEL 8 DE JULIO DE 2005 AL 26 DE JUNIO DE 2009).

De los artículos 65 y 68 del ordenamiento legal citado, se advierte que los supuestos de procedencia de la inconformidad se limitan a la impugnación de actos referidos a convocatorias, bases de licitación, junta de aclaración, apertura de proposiciones y fallos, así como de las acciones y omisiones encaminadas a impedir la formalización del contrato público, en términos de las propias bases de licitación. En otras palabras, la citada procedencia se restringe a los actos relacionados con la licitación pública y la invitación a cuando menos tres personas, pues únicamente en esos procedimientos de contratación pública se actualizan aquellas actuaciones, no así en la contratación por adjudicación directa. Corrobora lo anterior, la circunstancia de que en los citados preceptos se señala que la inconformidad sólo podrá promoverse por los "licitantes", en cuyo concepto, según la fracción VII del numeral 2 de la misma legislación, se comprende a los sujetos que participen en los procedimientos de licitación pública o de invitación a cuando menos tres personas. Por tanto, la inconformidad sólo procede respecto de actos dictados en estos últimos procedimientos de contratación con el objeto de examinar la legalidad de las actuaciones encaminadas a determinar a quién o quiénes se otorgan las adquisiciones, arrendamientos o servicios, debido a la concurrencia u oposición de oferentes existentes; a diferencia de la adjudicación directa, en cuyo caso la entidad o dependencia designa a la persona con la que desea contratar, excluyendo así la comparación entre sujetos propuestos, porque la especie de convenio se celebra directamente con quien cubre los requisitos para tal efecto, según la conveniencia o necesidad de la administración pública de adquirir de un proveedor en específico el bien o servicio que pueda ofrecer. Robustece la conclusión anterior, que el legislador, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005, vigente al día siguiente, reformó, entre otros, los mencionados artículos 65 y 68, limitando la procedencia de la instancia de inconformidad a los actos ahí precisados y respecto de los procesos de contratación relativos, excluyendo implícitamente la impugnación de cualquier acto relativo a la contratación por adjudicación directa y facultando a la autoridad competente para desechar las inconformidades no referidas a tales supuestos, no obstante que el texto original de esas disposiciones publicadas en el indicado medio de difusión oficial del 4 de enero de 2000, sí preveía la posibilidad de controvertir cualquier acto relacionado con la contratación pública; así como la reforma publicada el 28 de mayo de 2009, en vigor a partir del 27 de junio del mismo año, donde expresamente se incorpora la limitación anotada.

Contradicción de tesis 363/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Quinto y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de octubre de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Óscar Rodríguez Álvarez.

Tesis de jurisprudencia 187/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de octubre de dos mil nueve."

IV. INHABILITACIÓN

De acuerdo con la jurisprudencia 2a./J.157/2010, fruto de la contradicción de tesis 279/2010, la suspensión en el amparo solicitado en contra de los efectos de la inhabilitación temporal para participar en procedimientos de licitación o para celebrar contratos públicos, debe ser negado. Lo anterior, toda vez que el interés particular se subordina al general y que la sanción goza de la presunción de legalidad y validez de los actos administrativos.

"Época: Novena Época

Registro: 162971

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXXIII, Enero de 2011

Materia(s): (Común)

Tesis: 2a./J. 157/2010

Pag: 1402

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. DEBE NEGARSE CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA PARTICIPAR EN PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN O PARA CELEBRAR CONTRATOS PÚBLICOS.

Debe negarse la suspensión solicitada en el amparo contra los efectos y consecuencias de la inhabilitación temporal para participar en procedimientos de licitación o para celebrar contratos públicos en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, pues de concederse se contravendrían las disposiciones de orden público que desarrollan las bases y principios establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo fin es regular y vigilar que las acciones relativas a la adquisición, arrendamiento y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra por parte de la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los

objetivos colectivos para los que están destinados, situaciones respecto de las cuales la sociedad está interesada en que se protejan, aunado a que esa sanción goza de la presunción de legalidad y validez de los actos administrativos, por lo que el interés particular se subordina al general, evitando que participe en una licitación o se otorgue un contrato público a la persona sancionada respecto de la cual existe duda sobre su honradez.

Contradicción de tesis 279/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 6 de octubre de 2010. Cinco votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Óscar Palomo Carrasco.

Tesis de jurisprudencia 157/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinte de octubre de dos mil diez."

En este sentido, mediante las tesis aisladas 2a.XXVII/2011 y 2a.XXXIV/2008, se ha manifestado que el artículo 60 no viola la garantía de seguridad jurídica al permitir la ejecución inmediata de la inhabilitación temporal, así como la subsistencia de dicha inhabilitación hasta que se pague la multa correspondiente, ya que, en la primera, se busca evitar que el Estado otorgue un fallo favorable a una persona respecto de la cual existe sospecha acerca de su falta de honradez, y en la segunda, el gobernado conoce tanto la conducta infractora como la sanción aplicable, de modo que no existe incertidumbre alguna al respecto.

"Época: Novena Época

Registro: 162662

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXXIII, Marzo de 2011

Materia(s): (Constitucional)

Tesis: 2a. XXVII/2011

Pag: 881

ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL ARTÍCULO 60, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA LAS

GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2010).

Lo dispuesto en la citada porción normativa en el sentido de que la inhabilitación subsistirá hasta que se pague la multa, no vulnera las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el gobernado conoce tanto la conducta contraventora de la ley (no pagar la multa impuesta), como la sanción aplicable (que subsista la inhabilitación hasta que realice el pago correspondiente), con lo cual se elimina cualquier incertidumbre en la esfera de los particulares. De ahí que, si no se paga la multa, la prolongación de la sanción será consecuencia de la contumacia del particular y no de la voluntad de la autoridad.

Amparo en revisión 15/2011. Nylco Mexicana, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2011. Cinco votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Óscar Palomo Carrasco."

"Época: Novena Época

Registro: 170141

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXVII, Marzo de 2008

Materia(s): (Constitucional, Administrativa)

Tesis: 2a. XXXIV/2008

Pag: 277

ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL ARTÍCULO 60, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.

El citado precepto, al permitir la ejecución inmediata de la resolución de inhabilitación temporal para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, con independencia de que no sea firme, no viola la garantía de seguridad jurídica contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicha resolución al ser un acto administrativo, goza de la presunción de legalidad y validez y tiende, fundamentalmente, a salvaguardar el principio de honradez en los procedimientos de contratación, previniendo que en casos futuros los mismos participantes puedan infringir nuevamente dicha norma, en observancia del artículo 134 constitucional. Además, la ejecución inmediata es de interés general, pues con tal actuar se pretende evitar que el Estado otorgue una licitación a favor de alguna persona respecto de la cual existe sospecha sobre su falta de honradez.

Amparo en revisión 1091/2007. Tyco Electronics México, S.A. 27 de febrero de 2008. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz."

Por otra parte, la tesis aislada 1a.CXLIV/2012 no se formalice el contrato correspondiente por causas imputables al licitante, se ha determinado que la sanción consistente en multa e inhabilitación temporal son sanciones razonables, impuestas con el ánimo de impedir que, en lo futuro, participen personas que no puedan cumplir con esa formalidad.

"Época: Décima Época

Registro: 2001222

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Libro XI, Agosto de 2012 Tomo 1

Materia(s): (Constitucional)

Tesis: 1a. CXLIV/2012 (10a.)

Pag: 477

ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. LA MULTA E INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA LICITANTES GANADORES PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 59 Y 60, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA, SON SANCIONES RAZONABLES.

Las sanciones de multa e inhabilitación temporal para participar en procedimientos de contratación o celebración de contratos regulados por esa ley, previstas en los artículos 59 y 60, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, son razonables, pues conforme al artículo 46 del mismo ordenamiento, al no formalizarse el contrato con el licitante ganador y tenerse que llevar a cabo con el que quedó en segundo lugar, no se cumple con el objeto de la licitación pública, esto es, asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. De ahí que las sanciones en comento encuentren justificación, pues si el legislador las implementó fue como consecuencia del incumplimiento del objeto de la licitación pública y con el fin de asegurar las mejores condiciones para el Estado en la adquisición, arrendamiento y contratación de servicios públicos, por lo que con el propósito de subsanar esa situación, se crearon reglas para impedir que, en lo futuro, participen personas que no puedan cumplir con esa formalidad y, con ello, preservar los principios de eficiencia, eficacia y honradez que deben regir en todo procedimiento licitatorio.

Amparo en revisión 89/2012. Kodak Mexicana, S.A. de C.V. 18 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana Elena Torres Garibay."

Las tesis aisladas 2a.LXXIII/2007 y 1a.CXLIII/2012, establecen que la sanción de inhabilitación no transgrede el artículo 134 Constitucional, ya que únicamente limita la participación a las personas que puedan actuar con

seriedad en los procedimientos con la finalidad de salvaguardar el principio de honradez que debe regir en las contrataciones públicas.

"Época: Décima Época
Registro: 2001223
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Localización: Libro XI, Agosto de 2012 Tomo 1
Materia(s): (Constitucional, Administrativa)
Tesis: 1a. CXLIII/2012 (10a.)
Pag: 477

ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. LOS ARTÍCULOS 59 Y 60, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA QUE PREVEN MUYA E INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA LICITANTES GANADORES, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los citados preceptos legales establecen las sanciones de multa e inhabilitación temporal para participar en procedimientos de contratación o celebración de contratos regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, cuando injustificadamente y por causas imputables al licitante ganador no se formalice el contrato adjudicado, con lo que se implementan las reglas necesarias para acreditar la eficiencia, eficacia y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, conforme al artículo 134, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es, a través de dichas sanciones se procuran la eficiencia, al evitar la participación en los procedimientos de licitación pública de personas que impidan alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, es decir, a menor costo; la eficacia, al impedir que participen en esos procedimientos personas que no permitan obtener el fin práctico deseado; y la honradez, al limitar la participación a personas que actúen con seriedad en los procedimientos, lo que implica una rectitud de ánimo e integridad en su obrar, al cumplir escrupulosamente sus deberes profesionales; de ahí que los artículos 59 y 60, fracción I, de la ley indicada, no transgreden el artículo 134 constitucional.

Amparo en revisión 89/2012. Kodak Mexicana, S.A. de C.V. 18 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana Elena Torres Garibay."

"Época: Novena Época
Registro: 172010
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Localización: Tomo XXVI, Julio de 2007
Materia(s): (Constitucional, Administrativa)
Tesis: 2a. LXXIII/2007
Pag: 377

INHABILITACIÓN TEMPORAL DE LICITANTES O PROVEEDORES. EL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO QUE PREVÉ DICHA SANCIÓN, NO PUGNA CON EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 8 DE JULIO DE 2005).

El citado precepto constitucional establece que los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el del Distrito Federal, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados; que las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes se adjudicarán 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; y que cuando tales licitaciones no sean idóneas para esos efectos, 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. Al prever el artículo 60, fracción IV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público vigente a partir del 8 de julio de 2005 que la Secretaría de la Función Pública inhabilitará temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por la propia ley, a quienes proporcionen información falsa o actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o en la presentación o desahogo de una queja en una audiencia de conciliación o de una inconformidad, no transgrede lo ordenado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues debe tenerse en cuenta que en los procedimientos de contratación administrativa o en los contratos en sí, el particular tiene un simple interés económico, mientras que la Administración Pública tiene la representación del interés público que el contrato compromete o puede comprometer, por lo que esta última no puede subordinarse al primero, sino por el contrario, el particular debe subordinarse a la segunda, subordinación de la que nace la atribución de la Administración Pública para sancionar a los particulares, entre otros supuestos, cuando en los procedimientos de contratación falten al principio de honradez previsto en el indicado artículo 134, el que se sustenta en la premisa de que los licitantes o proveedores deben actuar con rectitud de ánimo, integridad al obrar o probidad en cada una de las etapas de ese procedimiento administrativo.

Amparo en revisión 851/2006. Bioresearch de México, S.A. de C.V. 12 de mayo de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

Amparo en revisión 272/2007. Mac Clean, S.A. de C.V. 23 de mayo de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Óscar Zamudio Pérez."

Las tesis 2a.CCVI/2007 y 1a.LXXXIX/2006, establecen que el artículo 60 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público no viola el artículo 5o Constitucional, porque la aludida inhabilitación está

plenamente justificada en tanto que pretende evitar que se ofendan derechos de la sociedad, además de que no establece una limitante absoluta que impida a los gobernados el ejercicio de cierta actividad, puesto que se encuentra circunscrita al ámbito de aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

"Época: Novena Época
Registro: 170561
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Localización: Tomo XXVII, Enero de 2008
Materia(s): (Constitucional, Administrativa)
Tesis: 2a. CCVI/2007
Pag: 572

ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN IV, DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 8 DE JULIO DE 2005).

Conforme al artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la garantía de libertad de trabajo no es absoluta, irrestricta e ilimitada, ya que la propia Ley Fundamental permite al Poder Legislativo regular, a través de una ley, el ejercicio de las actividades de los gobernados. Por otra parte, el artículo 60, fracción IV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público prevé que la Secretaría de la Función Pública inhabilitará temporalmente a los licitantes o proveedores para participar en los procedimientos de contratación o para celebrar contratos regulados en la Ley citada si proporcionaron información falsa o actuaron con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o en la presentación o desahogo de una queja en una audiencia de conciliación o de una inconformidad, con el propósito de salvaguardar el principio sustancial de honradez que rige en tales procedimientos de contratación. En ese tenor, el artículo 60, fracción IV, citado no viola la garantía de libertad de trabajo, pues solamente impide que el Estado celebre contratos con personas físicas o morales que han incurrido en infracción a las normas que los rigen, por tratarse de disposiciones de orden público e interés social, pero no limita que el particular realice operaciones comerciales con otro tipo de contratantes ajenos al Estado.

Amparo en revisión 984/2007. La Proveedora, Compañía de Automóviles, S.A. de C.V. 28 de noviembre de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Eduardo Alvarado Ramírez."

"Época: Novena Época

Registro: 175160
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Localización: Tomo XXIII, Mayo de 2006
Materia(s): (Constitucional, Administrativa)
Tesis: 1a. LXXXIX/2006
Pag: 265

ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA ES CONGRUENTE CON EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 7 DE JULIO DE 2005).

Al determinar el alcance de la libertad de trabajo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que esa garantía individual no es absoluta, irrestricta e ilimitada, pues ello significaría desconocer la facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al poder público para regular, a través de una ley, el ejercicio de las actividades previstas en el artículo 5o. constitucional; de ahí que, dentro de ciertos límites, la Ley puede establecer condiciones concretas para el ejercicio de dicha libertad, sin que ello implique vulnerar este numeral. En ese sentido, se concluye que el artículo 60 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 y reformada mediante Decreto publicado en dicho medio de difusión el 7 de julio de 2005, que inhabilita temporalmente a los licitantes o proveedores para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por la citada Ley, es congruente con el referido precepto constitucional porque la aludida inhabilitación está plenamente justificada en tanto que pretende evitar que se ofendan derechos de la sociedad, además de que no establece una limitante absoluta que impida a los gobernados el ejercicio de cierta actividad, pues al tratarse de una limitante relativa pueden participar en otros negocios no regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Amparo en revisión 316/2006. Axxis Consulting, S.A. de C.V. 22 de marzo de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Joaquín Cisneros Sánchez."

Por otra parte, se han emitido las tesis aisladas 1a. V/2007, 2a. LI/2006 y 2a. L/2006, en el sentido de que el artículo 60 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público no transgrede el artículo 21 Constitucional, ya que no prevé una pena, sino una sanción administrativa y que la autoridad encargada de imponerla no se encuentra limitada a la aplicación de multas y arrestos.

"Época: Novena Época
Registro: 174894
Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXIII, Junio de 2006

Materia(s): (Constitucional, Administrativa)

Tesis: 2a. L/2006

Pag: 321

INHABILITACIÓN TEMPORAL DE PROVEEDORES O LICITANTES. EL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN IV, Y ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO NO PREVÉ UNA PENA SINO UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA, POR LO QUE NO VIOLA EL ARTÍCULO 21, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 8 DE JULIO DE 2005).

El artículo 60, fracción IV, y antepenúltimo párrafo, de la Ley citada, prevé que la Secretaría de la Función Pública sancionará a los licitantes o proveedores con inhabilitación temporal para participar en los procedimientos de contratación o para celebrar contratos regulados en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, si proporcionaron información falsa o actuaron con dolo o mala fe en alguno de esos actos, o en la presentación o desahogo de una audiencia de conciliación o inconformidad, con el propósito de salvaguardar el principio sustancial de honradez que rige en tales procedimientos de contratación, contenido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en aras de prevenir que en casos futuros los mismos participantes o proveedores puedan infringirlo. En ese tenor, la indicada norma legal no viola el artículo 21, primer párrafo, de la Constitución Federal, en cuanto dispone que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, toda vez que no prevé una pena, sino una sanción administrativa, porque deriva de la infracción al referido principio de honradez y no de conductas delictivas de los participantes, aunado a que no la impone una autoridad judicial, sino un órgano administrativo, como lo es la Secretaría de la Función Pública, que no lleva a cabo una real función jurisdiccional, y que para tal efecto desarrolla un procedimiento en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y no un juicio del orden penal.

Amparo en revisión 851/2006. Bioresearch de México, S.A. de C.V. 12 de mayo de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez."

"Época: Novena Época

Registro: 174893

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXIII, Junio de 2006

Materia(s): (Constitucional, Administrativa)

Tesis: 2a. LI/2006

Pag: 322

INHABILITACIÓN TEMPORAL DE PROVEEDORES O LICITANTES. EL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN IV, Y ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES,

ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, QUE PREVÉ DICHA SANCIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR SER DISTINTA A LA MULTA O ARRESTO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 8 DE JULIO DE 2005).

Si bien es cierto que el citado precepto constitucional prevé que compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que "únicamente" consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas, también lo es que ello no impide al legislador ordinario establecer otro tipo de sanciones, en la medida de que la intención del Congreso Constituyente de 1916 no fue acotar las que podían imponer las autoridades administrativas a los particulares, pues en el mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 10. de diciembre de 1916, y en el dictamen leído en la 27a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente de 2 de enero de 1917, se reconoció que la multa o el arresto no son las únicas sanciones que pueden actualizarse en el ámbito legal, ya que por la trascendencia económica o personal de este tipo de sanciones se puso especial énfasis en establecer limitaciones en su aplicación, pero no respecto a que sólo esas podían preverse e imponerse; en comunión con el diverso artículo 73, fracción XXI, de la Constitución que dispone, sin restricción, la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellas deben imponerse. En ese sentido, el artículo 60, fracción IV, y antepenúltimo párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, no viola el artículo 21, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el hecho de prever la sanción de inhabilitación temporal de proveedores o licitantes para participar en los procedimientos de contratación o en la celebración de contratos, distinta a la multa o al arresto.

Amparo en revisión 851/2006. Bioresearch de México, S.A. de C.V. 12 de mayo de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez."

"Época: Novena Época

Registro: 173632

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXV, Enero de 2007

Materia(s): (Constitucional, Administrativa)

Tesis: 1a. V/2007

Pag: 471

ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL ARTÍCULO 60, PRIMER PÁRRAFO Y FRACCIÓN IV, DE LA LEY RELATIVA NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El citado precepto constitucional prevé la facultad de la autoridad administrativa para imponer sanciones consistentes en multa o arresto hasta de treinta y seis horas cuando se infrinjan reglamentos gubernativos, lo cual debe interpretarse en el sentido de que delimita la esfera de acción de las autoridades judiciales y administrativas, al disponer que las primeras son órganos estatales con atribución privativa para aplicar penas por hechos delictuosos, mientras que las segundas las aplicarán sólo por faltas

administrativas. Ahora bien, aunque el aludido precepto constitucional establezca la facultad de imponer sanciones consistentes en multa y arresto cuando se infrinjan reglamentos gubernativos y de policía, ello no debe interpretarse literalmente para concluir que prohíbe a las autoridades administrativas imponer otro tipo de sanciones por violación a leyes administrativas, dado que el campo de acción de dichas autoridades es muy amplio y no se limita a esos dos casos. Por lo anterior, se concluye que el artículo 60, primer párrafo y fracción IV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al establecer la sanción administrativa de inhabilitación temporal para participar en los procedimientos de contratación o celebración de contratos regulados en la mencionada Ley, para los licitantes o proveedores cuando existe razón suficiente para ello, no transgrede el artículo 21 de la Constitución Federal.

Amparo en revisión 1389/2006. Abastecedor de Materiales en General, S.A. de C.V. 13 de octubre de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Arnoldo Castellanos Morfín."

V. PROCEDIMIENTO

Mediante la jurisprudencia No. P./J.22/2005, ha quedado establecido que el hecho de excluir como participantes en las licitaciones públicas a los servidores públicos que intervienen directa o indirectamente en dichos procedimientos no contraviene el artículo 5o Constitucional. Lo anterior, porque dicho impedimento no coarta la libertad de profesión, industria o comercio, siempre y cuando no se ubiquen dentro del supuesto normativo correspondiente que, en el caso de la tesis citada es el artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Almacenes de Nayarit y en materia federal sería el artículo 50, fracción I de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; además de que el objetivo final de dicha prohibición es salvaguardar los principios de imparcialidad y honradez que deben prevalecer en las licitaciones públicas.

"Época: Novena Época

Registro: 178492

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXI, Mayo de 2005

Materia(s): (Constitucional)

Tesis: P./J. 22/2005

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, SERVICIOS Y ALMACENES DEL ESTADO DE NAYARIT. EL ARTÍCULO 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA, AL EXCLUIR COMO PARTICIPANTES EN LAS LICITACIONES PÚBLICAS QUE REALICEN LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS EN LA CITADA ENTIDAD A QUIENES ESTÉN RELACIONADOS CON LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTERVIENEN DIRECTA O INDIRECTAMENTE EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES O SERVICIOS PARA EL SECTOR PÚBLICO, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El citado precepto legal, al impedir la participación en las licitaciones públicas que realicen los entes autorizados en el Estado de Nayarit a aquellas personas con las que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación, o con los servidores públicos que ejerzan sobre éste facultades de dirección o de mando, tengan interés personal, familiar o de negocios incluyendo aquellas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge y sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte durante los seis años previos a la fecha de la convocatoria, no contraviene el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, porque dicho impedimento no coarta su derecho para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, pues al tratarse de una disposición de orden público e interés social dirigida a las dependencias y organismos públicos de la entidad, su objeto es garantizar que la adquisición de bienes o servicios por parte del Estado se realice en las mejores condiciones posibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias; asimismo, tales personas pueden continuar efectuando el comercio de sus productos o servicios con personas físicas o morales particulares e incluso con personas morales oficiales que no se ubiquen dentro del supuesto contenido en el artículo 34, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Almacenes de Nayarit. Igualmente, con el impedimento de participar en los procesos de licitación a estas personas se cumple con los principios de imparcialidad y honradez que deben prevalecer en las licitaciones públicas, pues si se admitiera su participación a las personas impedidas por dicho artículo se podría fomentar discriminaciones o exclusivismo entre los participantes.

Controversia constitucional 54/2003. Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dieciocho de abril en curso, aprobó, con el número 22/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de abril de dos mil cinco."