

# RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

149

Volumen LIV, No. 2  
(mayo-agosto 2019)

Contrataciones  
Públicas

**INNPA**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.



Instituto Internacional de  
Ciencias Administrativas

64 Años  
al servicio  
de México

ISSN: 0482-5209 [www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5, Carretera Federal México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, Ciudad de México, México

Tel. 5081-2657, e-mail: [contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@inap.org.mx)





# RNP

**REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**149**

**Volumen LIV, No. 2  
(mayo-agosto 2019)**

**Contrataciones Públicas**

**INNPA**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

*64* Años  
al servicio  
de México

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Alcaldía de Cuajimalpa  
Ciudad de México  
Teléfono (55) 5081 2657  
<http://www.inap.org.mx>  
[contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@inap.org.mx)

ISSN 0482-5209

Publicación periódica  
Registro número 102 1089  
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654  
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

## **CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020**

Carlos Reta Martínez  
**Presidente**

Luis Humberto  
Fernández Fuentes  
**Vicepresidente  
para Asuntos  
Internacionales**

Ricardo Uvalle  
Berrones  
**Vicepresidente**

José de Jesús Jiménez  
Hernández  
**Vicepresidente  
para los IAPs de los  
Estados, 2019-2020**

### **CONSEJEROS**

José Ángel Gurría Treviño  
Roberto Padilla Domínguez  
Arturo Núñez Jiménez  
Omar Guerrero Orozco  
Carlos Almada López  
Julián Alfonso Olivas Ugalde  
Alejandro Romero Gudiño  
Jorge Tamayo Castroparedes  
Elena Jeannetti Dávila  
Eber Omar Betanzos Torres  
Soraya Pérez Munguía  
María de Jesús Alejandro Quiroz  
Jorge Francisco Márquez Montes  
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo  
Raúl Martínez Almazán  
Manuel Quijano Torres

### **CONSEJO DE HONOR**

Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro  
José R. Castelazo

### **IN MEMORIAM**

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano

## **FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

# **REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Nueva Época**

**Revista cuatrimestral publicada por el  
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.**

**DIRECTOR DEL NÚMERO:** José Manuel Flores Ramos

## **COMITÉ EDITORIAL**

Diego Barria Traverso

Jorge Culebro Moreno

Mauricio I. Dussauge Laguna,

Maximiliano García Guzmán,

Roberto Padilla Domínguez,

Adriana Plasencia Díaz,

Diana Vicher García

Héctor Zamitiz Gamboa





**Contrataciones Públicas**

**ÍNDICE**

<b>Presentación</b>	11
<i>Carlos Reta Martínez</i>	
<b>Introducción</b>	13
<b>Contrataciones públicas y el combate a la corrupción en México</b>	21
<i>José Manuel Arciniega Rendón</i>	
<b>Importancia económica de las contrataciones del sector público: Propuestas del nuevo gobierno para mejorar su eficiencia y eficacia económica</b>	61
<i>José Manuel Flores Ramos</i>	
<b>Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus cuatro reformas (1982, 2007, 2008 y 2016). Análisis y perspectivas</b>	85
<i>Miguel Ángel Zamarrón Serratos</i>	
<b>Conceptos básicos de la planeación en las contrataciones públicas (Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y Obra Pública)</b>	109
<i>Atziyadé Schiaffini Barranco</i>	

<b>La profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en los procedimientos de contratación pública, un primer paso para prevenir la corrupción</b>	127
<i>Juan Carlos García Durán</i>	
<b>Relevancia del reclutamiento de servidores públicos capacitados en contrataciones públicas</b>	153
<i>Liliana Escobar Trejo</i>	
<b>Breve acercamiento al proceso de contratación pública en el gobierno federal</b>	175
<i>Mónica María Iglesias Sobero</i>	
<b>La Adjudicación Directa una excepción a la Licitación Pública</b>	201
<i>José Manuel Arciniega Rendón y Edgar Ángel García Campos</i>	
<b>Importancia de la Investigación de Mercado en las contrataciones públicas</b>	261
<i>Nancy Contreras Hernández</i>	
<b>Las contrataciones consolidadas en la Administración Pública Federal</b>	281
<i>Edgar Ángel García Campos</i>	
<b>Entre la teoría y la práctica: una reflexión sobre la participación de las áreas requirentes y/o técnicas en las contrataciones públicas</b>	307
<i>Ana Rebeca Martínez del Sobral Brier</i>	
<b>Indicaciones para los colaboradores</b>	327

---

## Presentación

Una de las responsabilidades centrales en la labor del INAP es la difusión de la cultura administrativa orientada a la consecución de un buen gobierno. En este sentido, la Revista de Administración Pública es un instrumento primordial de la comunidad de profesores y funcionarios asociados de nuestro Instituto para la comunicación, reflexiones y avances en el desarrollo del conocimiento de los más diversos temas pertinentes a la administración pública. En esta ocasión, el presente número de la RAP está destinada a abordar un tema cuya relevancia es central para el logro de dos objetivos fundamentales íntimamente vinculados, considerados vitales por el actual gobierno: el combate a la corrupción y la austeridad.

Una de las características agobiantes que actualmente enfrentan los gobiernos alrededor del mundo es la escasez de los recursos públicos ante un creciente número y complejidad de los problemas que requieren una pronta atención. Por tal motivo, el planteamiento serio de cuál es la forma más adecuada de emplearlos, así como los criterios para destinarlos a las actividades que realiza el Estado mexicano resulta fundamental.

En este sentido, el asunto de las contrataciones públicas constituye un tema que exige un análisis profundo de los alcances logrados hasta ahora y de los retos que yacen en el presente. En particular cabe señalar que en México, después de tantos años de desconfianza por el manejo de los recursos públicos, se dio un importante avance con la reforma a la Ley federal en la materia con la finalidad de acercarla a estándares internacionales considerados posi-

tivos. Uno de los productos de este esfuerzo fue la creación de la plataforma informática denominada CompraNet como un instrumento cuya finalidad residía en hacer más transparente el proceso así como el establecimiento de reglas claras.

Cabe reconocer que, aunque un paso importante, permanecieron dificultades sin atender, cuyos efectos nocivos tanto en eficiencia de las instituciones públicas como en la difusión de la corrupción son evidentes. Por tal motivo, el actual gobierno ha puesto la luz sobre este problema. Con la finalidad de evitar el dispendio de recursos públicos se ha comprometido en el diseño de una estrategia para mejorar la eficiencia del proceso de contrataciones públicas por medio del combate a la corrupción. Como un remedio momentáneo se ha optado por la concentración de estas funciones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Reconozco el esfuerzo de cada uno de los once académicos que dedicaron su tiempo y sus energías para abordar y profundizar en algunas de las diversas aristas que giran alrededor de las contrataciones públicas. Lo anterior fue en gran medida posible gracias al empeño del doctor José Manuel Flores Ramos, encargado de la coordinación de esta labor.

A la espera de las reformas que el actual gobierno impulse, los textos publicados en el presente número deben entenderse como planteamientos de los retos que deben atender los legisladores y que deben conocer los funcionarios en quienes se depositará la responsabilidad de las contrataciones públicas, así como de aquellos encargados de ejercer un control sobre ellos a fin de garantizar la rendición de cuentas.

Estoy confiado en que los estudiantes y profesionales de la administración pública encontrarán utilidad en las reflexiones vertidas a lo largo de las páginas de nuestra revista. Al mismo tiempo deseo reiterar la apertura de este espacio académico para difundir avances pertinentes para la mejora de las instituciones públicas.

**Carlos Reta Martínez**  
Presidente del INAP

## Introducción

La coordinación del número 149 de la Revista de Administración Pública del INAP representa un honor y satisfacción con un sentido de compromiso y responsabilidad, ya que se cuenta con una enorme trayectoria institucional en sus sesenta y cuatro años dedicados en la formación de profesionales de la administración pública acorde a la necesidades y demandas de las instituciones públicas, y contribuir al desarrollo nacional e internacional, y ser una revista en la que han escrito destacados pensadores y expertos en la disciplina.

El presente número de la RAP, es producto de un compromiso institucional con las cambiantes necesidades, actividades y estrategias que imperan en la Administración Pública Federal, al tener como tema de estudio las *Contrataciones Públicas*, reuniendo de sus expertos asociados y académicos, investigadores y consultores sus diversas experiencias académicas, investigaciones y amplia trayectoria dentro del servicio público para el desarrollo del tema central que se presenta.

El Doctor José Manuel Flores Ramos, encargado y coordinador de la revista en materia de *Contrataciones Públicas*, asistido por el Maestro Edgar Ángel García Campos, con el respaldo de Carlos Reta Martínez, Presidente del INAP, nos presentan once temas de investigación especializados en la materia.

La revista inicia con la participación del Doctor José Manuel Arciniega Rendón, al ofrecernos un material titulado *“Contrataciones públicas y el combate a la corrupción*

en México”, a través de un estudio en el cual analizó el combate a la corrupción en la administración pública, con una investigación normativa de México, jerárquicamente: Constitución, tratados internacionales, leyes y reglamentos, primordialmente, la influencia de los organismos internacionales en el combate a la corrupción así como su participación transversal en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Se determina el impacto de éste, en las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la consolidación de las oficinas de control interno existentes en las dependencias y entidades, reforzar y consolidar el área de responsabilidades, reorganizar el área de modernización administrativa, entre otras. Asimismo, el estudio al Sistema Nacional Anticorrupción, creado principalmente por siete leyes, es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En seguida contamos con la investigación del Doctor José Manuel Flores Ramos, coordinador de la presente revista, con su análisis de la *“Importancia económica de las contrataciones del sector público. Propuesta para mejorar la eficiencia y eficacia económica”*, a través de este estudio en el marco del inicio de la presidencia del licenciado Andrés Manuel López Obrador, a partir de su definición, un análisis al marco regulatorio que las regula, la importancia presupuestaria y sus efectos en el crecimiento de la economía en el país.

Posteriormente el Maestro Miguel Ángel Zamarrón Serratos, al ofrecernos un completo estudio titulado *“Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus cuatro reformas (1982, 2007, 2008 y 2016)”*, en el cual analiza el origen y circunstancias sobre el surgimiento y evolución del artículo 134, de los 136 que integran el texto original de nuestra Carta Magna, identificando como surge la regulación de las contrataciones públicas en nuestro país y cuáles son los principios y espíritu que se deben respetar e integrar en toda la normatividad secundaria (leyes y reglamentos) que de él se desprende a lo largo de todo este tiempo. Hogaño, ya transcurridos más

de 100 años de su aprobación, ha cambiado su contenido y alcances, pero también los contextos y motivaciones de la vida política, económica y social, que mencionaban los constituyentes de 1917, lo que no ha cambiado es la sencilla misión de normar las contrataciones públicas para evitar fraudes y favoritismos de un régimen que se extingue, haciendo alusión al régimen porfirista. Asimismo, los cambios que trae consigo la reconfiguración del poder del régimen político en la geografía nacional con la llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador, pone sobre la mesa un contexto similar al de 1917, al criticar la asignación de contrataciones en el régimen neoliberal. Por ello, el recorrido que se presenta a continuación en las cuatro reformas que dan forma y contenido al actual artículo 134, contextualizan y abren la posibilidad de una siempre y latente quinta reforma constitucional que incorpore los principios y elementos más representativos del cambio del poder en nuestro país.

Por su parte, la investigación de la Maestra Atziyadé Schiaffini Barranco, con un análisis de los *Conceptos básicos de la planeación en las contrataciones públicas (Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y Obra Pública)*, a través de un repaso del proceso administrativo, y la importancia de la planeación en las contrataciones públicas, en donde se contemplan tanto las adquisiciones, arrendamientos y servicios, como las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, la identificación de aspectos teóricos sobre el concepto de la planeación como elemento del proceso administrativo, y como un conjunto que tiene diferentes etapas, que van desde conocer la historia y la realidad actual, hasta la ejecución y evaluación de resultados. Al mismo tiempo, visualizó la interrelación que existe entre esta primera etapa del proceso administrativo, con las otras tres etapas: la organización, dirección y el control o evaluación, al estar relacionadas todas en el proceso de contrataciones existente en la administración pública.

En seguida, contamos con la colaboración del Licenciado Juan Carlos García Durán, al brindarnos el tema “*La profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en los procedimientos de contratación pública, un primer paso para prevenir la corrupción*”, transmitiendo a las personas que actualmente están inmersas en esos procesos y las interesadas en la materia, de concientizar que



en la realización de los procedimientos de contratación no es suficiente contar con nociones, y sí altamente necesario el contar con conocimientos a fondo de las contrataciones públicas, la actualización y un estudio constante de la materia y del funcionamiento de las contrataciones públicas en el contexto del Sistema General Anticorrupción y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Sumado a lo anterior, la Maestra Liliana Escobar Trejo nos ofrece su investigación "*Relevancia del reclutamiento de servidores públicos capacitados en contrataciones públicas*", donde identificó la importancia de que los servidores públicos involucrados directamente en los procesos de contratación, al frente de las: Áreas Requirientes, Convocante y Contratante, los Administradores de Contratos o Residentes de Obra, cumplan efectivamente con los perfiles que requiera el puesto, ya que la administración de los recursos financieros con que cuentan la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México, deben garantizar la satisfacción de las necesidades y servicios demandados por la sociedad; que se cuente con una eficiente capacitación y profesionalización del personal en el servicio público, que coadyuven al cumplimiento eficaz y oportuno de los programas y funciones sustantivas de las instituciones públicas y que la selección de candidatos a cargos o puestos sea conforme a competencia y capacidad reconocida y suficiente, a lo largo de su estancia laboral. Además que se brinde una capacitación adecuada, conforme a la actualización normativa, por lo que nuevamente se entra a un punto de corresponsabilidad: de los servidores públicos y de las áreas vinculadas en los procesos de contrataciones y administradores de contratos, así como de las áreas de recursos humanos en fomentar la capacitación y el desarrollo personal del servidor público.

Contamos también con la aportación de la Maestra Mónica María Iglesias Sobero, sobre el tema "*Breve acercamiento al proceso de contratación pública en el gobierno federal*", estudio que arrojó como resultado que las contrataciones públicas se encuentran intrínsecamente relacionada con los ideales de un Buen Gobierno, ya que es precisamente a través de ella que las unidades administrativas y entidades públicas se allegan de los elementos necesarios para

cumplir de manera satisfactoria con los objetivos y metas plasmados, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en los diversos programas diseñados para satisfacer las demandas de los ciudadanos. Bajo el régimen general de contrataciones públicas del Gobierno Federal en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, que tienen como principio rector lo establecido en el artículo 134 Constitucional, precepto que regula todo el proceso de contratación desde a fase de planeación y programación hasta la formalización de los contratos o pedidos correspondientes, la administración, ejecución y finiquito de los mismos.

El Doctor José Manuel Arciniega Rendón y el Maestro Edgar Ángel García Campos, nos ofrecen su artículo “*La adjudicación directa una excepción a la licitación pública*”, disertación procedimental, con un enfoque logístico en la práctica administrativa, de gran utilidad para las áreas responsables de las contrataciones, al identificar la adjudicación directa como una excepción a la licitación pública, como una opción de adjudicación para la administración pública federal en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, en vez de efectuar una convocatoria pública para que libremente proveedores y contratistas presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que sean abiertos públicamente, como otra posibilidad de asegurarle al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias permitentes, en las adjudicaciones de adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios y obra pública. Asimismo, presenta un análisis detallado a los supuestos de excepciones a la licitación pública que se establecen en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en caso de que no sea idónea la licitación para asegurar las condiciones de *precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias permitentes* y conforme a las bases, procedimientos, reglas y demás elementos para acreditar los criterios de: economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

La Maestra Nancy Contreras Hernández, realizó su investigación en torno a la “*Importancia de la Investigación de Mercado en las contrataciones públicas*”, y ofrece

a los servidores públicos responsables en la toma de decisiones respecto de la programación y ejecución de las contrataciones públicas, un panorama actual de la situación de las principales variables que intervienen en la elaboración de las investigaciones de mercado eficientes, eficaces y oportunas, al ser éstas la base para las contrataciones públicas exitosas; las conjeturas clave que deben considerarse para elaborar las investigaciones de mercado, que permitan diseñar y establecer estrategias de contratación pública, que incrementen la eficacia, eficiencia y la oportunidad de las mismas. Analiza la normatividad para la elaboración de la investigación de mercado, sin duda tienen numerosas áreas de oportunidad de mejora, toda vez que la operación diaria en la Administración Pública Federal requiere de acciones inmediatas para sean confiables y permitan eficientar los procedimientos de contratación.

En su investigación el Maestro Edgar Ángel García Campos expone "*Las contrataciones consolidadas en la administración pública federal*", en la cual se identificó una herramienta administrativa en las contrataciones consolidadas imperante en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios para la Administración Pública Federal, con el objeto de asegurar la obtención de ahorros y las mejores condiciones para el Estado en cuanto a calidad, precio y oportunidad disponibles, por parte de varias dependencias y entidades en ciertos materiales y suministros; servicios, incluyendo telefonía, mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, fotocopiado, vigilancia, boletos de avión, vales de despensa, medicamentos, seguros sobre personas y bienes, entre otros, que se requieran de manera estandarizada en el mercado, conforme lo dispuso la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al emitir el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente y delimitación de las funciones de competencia de las dependencias y entidades que les confiere Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Finalmente, el ensayo "*Entre la teoría y la práctica: una reflexión sobre la participación de las áreas requirentes y/o técnicas en las contrataciones públicas*" de la Maestra Ana Rebeca Martínez del Sobral Brier, quien desde su amplia visión como servidora pública, funcionaria y especialista

en la materia, con un análisis a las modificaciones que sufrieron la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento en el año 2010, así como la implementación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y el Acuerdo por el que se emiten diversas disposiciones en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que tenían como principal objetivo la simplificación regulatoria a través de la simplificación administrativa con el propósito de hacer más transparentes los procedimientos de contratación tanto para las Dependencias y Entidades como para los licitantes y con ello fomentar la productividad en el país, y la obligatoriedad de la realización de una investigación de mercado previamente al inicio del procedimiento de contratación y el propósito de la misma. Derivado de ello, surgió la necesidad de incluir en la Políticas, Bases y Lineamientos de la materia el cargo de los servidores públicos, área(s) responsables de realizar la investigación de mercado de conformidad con las disposiciones aplicables. Nos ofrece una reflexión, derivada de las reformas antes mencionadas, en que se podría pensar que todos los involucrados en los procedimientos de contratación como se encuentran definidos en la Ley de la materia conocerían, aceptarían y se conducirían de conformidad con los preceptos legales y normativos. Pero ¿Qué sucede frecuentemente en la práctica? ¿Las áreas involucradas en los procedimientos de contratación asumen su papel y su responsabilidad? ¿Todas conocen su papel y su responsabilidad? ¿Será indispensable perfeccionar los instrumentos normativos volviéndose aún más explícitos en las responsabilidades que a cada una de las áreas involucradas corresponde? ¿O será que invariablemente la respuesta a las interrogantes señaladas se encuentra en la ética de los servidores públicos involucrados?

La culminación de este número de la Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., teniendo como tema total las *Contrataciones Públicas*, ha sido posible gracias al compromiso con los objetivos y fines institucionales, como se puede apreciar en los detallados artículos ofrecidos por los asociados, académicos, investigadores, servidores públicos

y expertos consultores de la materia, que aportaron a las necesidades de la administración pública, al realizar un esfuerzo de colaboración y unión institucional, con sentido reflexivo, sobre temas actuales y sensibles para nuestra sociedad, cada día más involucrada en la vida pública de nuestra nación.

Trabajo del que damos cuenta de su seriedad y profesionalismo, con la revisión de los colegas que dedicaron un valioso tiempo de hacer puntuales observaciones y aportaciones.

## **Contrataciones públicas y el combate a la corrupción en México<sup>1</sup>**

**José Manuel Arciniega Rendón\***

*Resumen.* Es un estudio en el cual se analiza la corrupción desde su principio doctrinal, marco normativo constitucional y reglamentario, órganos de aplicación y su relación con las contrataciones públicas. La influencia de algunos organismos internacionales en el combate a la corrupción, y el papel del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), determinando su impacto en las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

*Palabras clave:* adquisiciones, contrataciones públicas y Sistema Nacional Anticorrupción.

### **Public procurement and the fight against corruption in Mexico**

*Abstract.* In this study an analysis of corruption is made, based on its doctrinal principle, constitutional regulatory

1 Avance de la publicación de un manuscrito que se encuentra en proceso de elaboración por parte de los autores.

\* Doctor y Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. con Mención Honorífica en ambos estudios y Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, con experiencia de casi 30 años en procesos licitatorios. Actualmente trabaja como Director General de la Holding de Distribución de Cemex México para Ventas Exclusivas a Gobierno y Obra Pública y presta sus servicios como consultor en Consultoría y Desarrollo Municipal S.A. de C.V.

framework, enforcement bodies and their relationship with public procurement. The influence of some international organizations in the fight against corruption, and the role of the National Anticorruption System (SNA), determining its impact on public procurement regulated by the Acquisitions, Leases and Public Sector Services Law.

*Keywords:* acquisitions, public procurement and the National Anticorruption System.

Fecha de recepción del artículo: 29-mayo-2019

Fecha de aceptación: 19-julio-2019.

## **Introducción**

El porcentaje del gasto público que los Estados destinan a adquirir bienes, servicios y obras pública, que les van a ser indispensables para el pleno desarrollo de su actividad, cubriendo necesidades colectivas y diversos programas de gobierno, alcanza un 10 a 12% de su gasto, esto los convierte en el principal comprador de su país y, por ende, en los promotores centrales de la economía interna; por ejemplo México en 2019 tiene un presupuesto de egresos de \$5.8 billones de pesos<sup>2</sup>, siendo el agente económico fundamental.

Lo anterior provoca que la política pública fije reglas de destino del gasto, a fin de ser un promotor más de la adecuada distribución de la riqueza en el país; por ejemplo el 50% de los contratos excepcionados de la licitación pública por monto y regulados por la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), deben dirigirse a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME), siendo un factor de desarrollo nacional; de allí la gran relevancia del Estado comprador como regulador del desarrollo económico, político y social.

Las compras públicas en cada Estado, están inmersas en políticas públicas, así por ejemplo, se compra a todo

2 De acuerdo al decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2019 en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2019\\_281218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf) consultada el 22 de mayo de 2019 a las 12:03 p.m.

el mundo (compras internacionales), o sólo a nacionales; existen también las adjudicaciones directas por cuestiones de seguridad pública (aeronaves, armamento, entre otros) y las licitaciones sólo nacionales, a fin de fomentar a la clase empresarial de los propios países.

El objetivo general de la presente investigación es elaborar un estudio en el cual se analice el combate a la corrupción en la Administración Pública, investigando la normatividad en México en sus diversas jerarquías: Constitución, tratados y leyes primordialmente, la influencia de los organismos internacionales en el combate a la corrupción, así como su participación transversal en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), y determinar el impacto de éste en las contrataciones públicas reguladas por la LAASSP, en aspectos como consolidar las oficinas de control interno de las dependencias y entidades, reforzar y consolidar el área de responsabilidades, reorganizar el área de modernización administrativa, entre otras.

En la investigación se analizará la corrupción a partir de su principio doctrinal, marco normativo, tanto en la Constitución como en sus leyes reglamentarias, los órganos de aplicación y su relación con las contrataciones públicas. Siguiendo con el mismo esquema, se detalla al Sistema Nacional Anticorrupción, creado principalmente por siete leyes, es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

## **I. Combate a la corrupción**

El estudio de la corrupción, es una cuestión compleja de abordar por diversas razones. Primero, su definición y diagnóstico está sujeta a ambigüedades y complejidades, que dificultan su identificación y eventual sanción. Segundo, el tema es muy sensible de abordar ya que afecta la credibilidad, honra y prestigio de personas e instituciones, activos intangibles de gran valor. Tercero, muchas veces los actos de corrupción están, por su mismo carácter, escondidas, protegidas y en la opacidad, por personas o instituciones con poder económico o político. Cuarto, no hay un consenso sobre las soluciones aceptadas



para enfrentar y, eventualmente, poner fin a esta práctica nociva. Incluso, la definición de corrupción es muy variada y depende del enfoque teórico en que sea abordado.

En el caso mexicano, la cantidad de mandos medios y superiores que se han caracterizado por su paso efímero por las áreas gubernamentales, a quienes no les interesa una carrera de servicio, ni un proyecto de vida en el ámbito público. Como sea, el flagelo de la corrupción encuentra nuevos cauces y nuevos socios en la vida nacional y localiza lagunas en las deficiencias del orden jurídico y administrativo y, tristemente, de seducción que no es ajena a la cotidianidad de la vida nacional.<sup>3</sup>

### **A. Principio doctrinal**

No es nuevo señalar que<sup>4</sup>: “la corrupción se ha transformado actualmente en un tema común en los círculos internacionales. No se trata de un tema nuevo, lejos de eso, la corrupción ha existido desde que el gobierno existe. Pero, el mundo ha decidido que este problema ha llegado finalmente a ser disfuncional para el desarrollo global de manera que es necesario enfrentarlo.”

En general, la corrupción es “una quiebra de las normas legales o de las normas éticas no escritas, pero con el apoyo social generalizado relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta, con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente.”<sup>5</sup> La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor, por lo que implica siempre un acto de deslealtad o hasta

3 Quijano Torres, Manuel, “Breve historia de la lucha contra la corrupción en México”, En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 3, 2016, p. 588.

4 Sánchez González, José Juan, *La corrupción administrativa en México*, México, IAPEM, 2012, p. 43.

5 Villoria Mendieta, Manuel, “La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 2002, p. 3.

de traición con respecto al sistema normativo relevante.<sup>6</sup> La corrupción puede concebirse a grandes rasgos como el abuso del poder o servicio público para obtener ganancias privadas.<sup>7</sup>

Las definiciones que existen van desde términos legales estrictos, que describen este fenómeno como un mero acto de soborno que involucra al menos a un servidor público y una transferencia de recursos, hasta las explicaciones económicas que la perciben como impuesto regresivo y una forma de renta adicional.<sup>8</sup>

La corrupción observada desde el punto de vista de un servidor público, consiste en las acciones u omisiones que originan una conducta ilícita al realizar las potestades públicas para un beneficio propio o de un tercero, y con ello perjudica la integridad de los poderes públicos. Entre sus diferentes acepciones, la del ámbito jurídico señala que:

(...) para el Derecho sería corrupta toda acción de un sujeto público o privado que incumpla las normas jurídicas y viole las obligaciones del cargo con la finalidad de obtener beneficios privados, personales o para un grupo del que forma parte el corrupto. Esta corrupción puede ser pública o privada. Para una distinción definitiva, la clave está en el sujeto que actúa y en calidad de qué actúa.<sup>9</sup>

Los servidores públicos tienen la obligación moral de no cometer actos de corrupción, inclusive, están obligados a combatirlos y denunciarlos en caso de que conozcan o sepan de alguno de ellos. Esta obligación moral la tiene por su pertenencia a instituciones del Estado que tiene fines y uno de ellos es la promoción y defensa de los derechos humanos fundamentales. Los recursos públicos se deben aplicar en beneficio colectivo, previamente estudiados y

6 Garzón Valdés, Ernesto, "Acerca del concepto de corrupción", en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, pp. 23-24.

7 Del Castillo, Arturo, "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. X, Núm. 2, 2001, p. 275.

8 Sánchez González, José Juan, *La corrupción...*, cit., pp. 48-49

9 *Ibidem*, p. 78.

determinados para lograr el mayor bien, por lo que distraer los recursos de sus fines, constituye un acto de corrupción y una violación al Estado de Derecho.<sup>10</sup>

Los tipos de corrupción, se integran por elementos distintos, entre ellos destaca, para efectos de nuestra investigación, la corrupción de Estado:

Es la concepción más común de corrupción y se identifica como aquella que involucra a funcionarios, agencias y organismos del Estado, ya sea a nivel centralizado (ministerios) o descentralizados (empresas públicas). Los fenómenos de corrupción también pueden afectar, en ocasiones, a otros poderes de un Estado, y no sólo a la rama ejecutiva.<sup>11</sup>

En la actualidad se han tomado diversas acciones para el combate a la corrupción, por la afectación a la población, ya sea económica y socialmente, a las empresas establecidas, teniendo como consecuencia, el estancamiento del desarrollo de las mismas.

México contaba con un sistema de combate a la corrupción con serias deficiencias hasta hace cuatro años, lo cual generó que ocupará reiteradamente los últimos lugares de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en consecuencia, al tener esa posición en organismos internacionales, generó desconfianza en las instituciones, impidiendo un desarrollo económico social a la altura de las necesidades del país.

La OCDE ha realizado convenciones internacionales en las cuales se clasifica a México y su grado de corrupción, como en la “Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales” efectuada en 1997. En materia de adquisiciones, la OCDE recomendó que se introduzcan o exijan disposiciones anticorrupción para

10 Pérez Cuevas, Carlos Alberto, “El reto del combate a la corrupción y el Sistema Nacional Anticorrupción en México”. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 3, 2016, p. 163.

11 Sánchez González, José Juan, *La corrupción...*, cit., p. 69.

regular las adquisiciones financiadas con ayuda bilateral. Este trabajo se ha efectuado en coordinación con otras medidas emprendidas en la OCDE y en otros organismos para eliminar la corrupción, en colaboración con los países beneficiarios.

La corrupción es un tema delicado, por la afectación en el aspecto económico y social del pueblo que lo vive, el más pobre normalmente es el que más sufre las desigualdades generadas por la corrupción, en consecuencia, diversas organizaciones buscan informar y prevenir, para evitar que el problema siga creciendo en el mundo.

En los estudios realizados por la OCDE, en conjunto con el seguimiento de Transparencia Internacional, ubican a México, dentro del Índice de Percepción e la Corrupción (IPC) 2018, en el lugar 138 de 180, con una calificación de 28 de 100, siendo 0 el país más corrupto y 100 la ausencia de corrupción; resultando actualmente dentro de los más corruptos, a pesar de que durante los últimos tres sexenios se han hecho esfuerzos importantes, al menos en el papel, como la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP) de 2012, abrogada a partir del 19 de julio de 2017, por decreto publicado en el DOF el 18 de julio de 2016.

Esta ley se encontraba acorde al principio del artículo 23 de nuestra Constitución, en el sentido de que una persona no puede ser juzgada dos veces por el mismo delito, toda vez que la naturaleza de las sanciones impuestas en la LFACP son administrativas, independientemente de las civiles, penales o de cualquier otra naturaleza, esta amplitud de sanciones es una recomendación de Transparencia Internacional y la OCDE. El fundamento de esta ley fue el artículo 134 Constitucional, que establece los principios a que están sujetas las contrataciones públicas con cargo a recursos económicos federales.

En el gobierno del presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006) del Partido Acción Nacional (PAN), se expide la Ley de Responsabilidades Administrativas, publicada el 13 de marzo de 2002, así como la puesta en marcha del primer Programa de Combate a la Corrupción –del 1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006– en la historia, y se estableció la Ley del Servicio Profesional de Carrera,

publicada el 10 de abril de 2003. Como control externo se expide la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada el 29 de diciembre de 2000 y el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicado el 10 de agosto de 2000 por la ASF.

Respecto a lo anterior, concluimos que México no ha obtenido los resultados esperados, aun cuando desde el 26 de marzo de 1996 firmó “La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos”, y se han hecho diversos intentos, principalmente en el sexenio de Vicente Fox Quezada y posteriormente en la gestión de Felipe Calderón Hinojosa, en los cuales se propusieron iniciativas de leyes que combatieran la corrupción, pero éstas no continuaron con el proceso legislativo para su aprobación.

## **B. Marco normativo**

El marco jurídico para combatir la corrupción, se encuentra establecido en la fundamentación constitucional y en las leyes reglamentarias aprobadas para crear el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

### **a) Fundamento constitucional**

En México, se estipula en la Constitución, en su Título Cuarto: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, las medidas que se están tomando para el combate a la corrupción, el esquema y responsabilidades, y van de los artículos 108 al 114, y contienen las reformas del 27 de mayo de 2015, instrumentadas con motivo de la integración del SNA.

Las causas aducidas en la exposición de motivos de la reforma de mayo del 2015 a la Constitución, mencionan que la corrupción tiene consecuencias altamente negativas en todos los aspectos de la vida cotidiana de los mexicanos, por lo que se exige combatirla en el ejercicio de las funciones públicas; su erradicación es la única forma de fortalecer las instituciones democráticas, evitar distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro del orden social.

Agrega que, en el sector privado, la corrupción incrementa el coste de los negocios y actividades empresariales, en tanto hay que sumar el precio de los propios desembolsos ilícitos, el costo del manejo de las negociaciones con los funcionarios públicos y el riesgo de incumplimiento de los acuerdos. También se generan distorsiones en el sector público, al desviarse inversiones públicas a proyectos de capital en donde los sobornos y mordidas son más abundantes. Los servidores públicos incrementan la complejidad de los proyectos para ocultar o allanar el camino para tales tratos, distorsionando la inversión. La corrupción también hace descender el cumplimiento de las regulaciones relacionadas con la construcción, el medio ambiente u otras, reduce la calidad de los servicios e infraestructura gubernamentales e incrementa las presiones presupuestarias sobre el gobierno, en resumen, es un cáncer que poco a poco acaba con la sociedad sin darnos cuenta.

El objetivo de la reforma es desarrollar un sistema de rendición de cuentas horizontal, de contrapesos, diseñado para que todos los órganos públicos, en sus tres instancias de gobierno, y los servidores públicos que los integran, sean responsables entre ellos y exista una real rendición de cuentas. De esta forma, se espera que el SNA pueda manejar los conflictos de intereses en el sector público, dispersando eficazmente el exceso de poder aplicado en conductas corruptas.

Concluye diciendo que el problema de la corrupción no es únicamente originado por los servidores públicos, pues también el sector privado participa en ella, a veces en forma pasiva y a veces en forma activa, por ello se puede decir que es un problema multifactorial, que debe ser abordado por la sociedad en su conjunto, debido a que sus consecuencias pueden ser variadas y afectan a todos los sectores.

## **b) Leyes reglamentarias**

Derivado del fundamento constitucional, se tienen las leyes reglamentarias para el cumplimiento de lo impuesto en el Título Cuarto de la Constitución:

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por cuanto se refiere a todo lo relativo al juicio político. (Ley publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1982).
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (ley abrogada a partir del 19 de julio de 2017).
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (ley abrogada a partir del 19 de julio de 2017).
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (texto vigente a partir del 19 de julio de 2017), sustituye a las dos leyes anteriores.

**1.** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida el 31 de diciembre de 1982, tuvo su última reforma el 18 de julio de 2016 y establece en su artículo 1º, que su objeto es reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- a) Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- b) Las obligaciones en el servicio público;
- c) Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- d) Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- e) Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero,  
y
- f) El registro patrimonial de los servidores públicos.

En la exposición de motivos, para la creación de la ley de 1982, señalaba, en el apartado de responsabilidades administrativas, lo siguiente:

...supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

Conforme a ello, hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento

administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal.

**2.** La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, expedida el 13 de marzo de 2002, y cuya última reforma es del 18 de diciembre de 2015, se abrogó el 19 de julio de 2017 por decreto del 18 de julio de 2016, y en su momento tuvo por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su redacción original determinaba:

- i. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- ii. Las obligaciones en el servicio público;
- iii. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- iv. El registro patrimonial de los servidores públicos.

**3.** La Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2012, se abrogó el 19 de julio de 2017 por decreto del 18 de julio de 2016. Esta ley tuvo como finalidad: establecer las responsabilidades y sanciones que debían imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurrieran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal previstas en esta Ley, así como aquéllas que debían imponerse a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, por las infracciones en que incurrieran en las transacciones comerciales internacionales previstas en esta Ley; y regulaba el procedimiento para determinar las responsabilidades y aplicar sanciones; y establecía las autoridades federales competentes para interpretar y aplicarlas.

Señala la exposición de motivos, que la LFACP se encuentra en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en la Convención Anticohecho de la OCDE y Convención Anticorrupción de la ONU.



**4.** La Ley General de Responsabilidades Administrativas abrogó a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el 19 de julio de 2017, por decreto publicado en el DOF el 18 de julio de 2016, y estatuyó las siguientes reglas en su objeto:

- a) Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos;
- b) Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;
- c) Establecer las sanciones por la comisión de faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;
- d) Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y
- e) Crear las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

En su exposición de motivos se reconoció la necesidad de renovar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de facilitar los procedimientos para que los afectados puedan exigir de manera fácil, práctica y eficaz el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como para hacer exigibles dichas responsabilidades de manera acorde con el Estado de derecho.

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, se introduce en el texto constitucional una distinción entre las responsabilidades administrativas graves y las no graves. Por una parte, se prevé que las responsabilidades administrativas graves, serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los Órganos Internos de Control (OIC's), y su sanción corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y a sus homólogos en las entidades federativas. Por otra parte, aquéllas que la ley determine como no graves serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los OIC's.

Existen tres tipos de faltas administrativas: 1) las faltas administrativas graves (sancionadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa); 2) faltas administrativas no graves (sancionadas por los OIC's; y 3) faltas de particulares (actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con fallas administrativas graves), conforme a lo dispuesto por esta ley (artículo 3, fracciones XIV, XV, XVI y XVII).

La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que las autoridades de la Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de dicha ley. El SNA establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en la Federación, las entidades federativas y los municipios (artículo 8). Aunque existe una excepción para el control del Poder Judicial, lo que implica una desviación en el diseño institucional del SNA.

### ***C. Órganos de aplicación***

#### **Juicio Político**

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento del juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación; la Cámara de Senadores fungirá como jurado de sentencia.

Como lo señala el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados en el artículo 110 de la Constitución redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Es sabido que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas y así lo reitera el artículo 7 de la misma Ley.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración

de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

### **Sanciones administrativas**

Las instituciones que aplican las sanciones administrativas, se encuentran señaladas en el artículo 109, fracción III de la Constitución, las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la ASF y los OIC's, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los OIC's.

Así los encargados de regular el combate a la corrupción son la ASF y los OIC's; el objetivo de estos últimos es mejorar la efectividad de la Administración Pública Federal; reducir los niveles de corrupción en la Administración Pública Federal; consolidar la transparencia y la rendición de cuentas en los asuntos públicos; y vigilar que la actuación de la Administración Pública Federal se apegue a la legalidad.

A los OIC's les corresponde conocer, investigar y sustanciar las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñarse. La ley en la materia precisa la distinción entre faltas administrativas no graves y faltas administrativas graves. Las primeras serán responsabilidad de los OIC's y las segundas también serán de su competencia, sin demérito de la competencia que también corresponderá a la ASF en su investigación y

substanciación, así como aquellas que sean dirigidas hacia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El OIC es un instrumento fundamental para combatir la corrupción en la función pública, pero como se encuentra ahora y con sus medios actuales no logra combatir adecuadamente la corrupción en los entes de la Administración Pública Federal.

#### ***D. Aplicación a las contrataciones públicas***

La urgente necesidad de combatir a la corrupción en las contrataciones públicas mexicanas y la negativa del gobierno mexicano durante más de 15 años a sujetarse a los estándares internacionales en la materia, se reflejan de una manera cruda en la exposición de motivos de la LFACP, esta disposición reitera las bases constitucionales, también previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), de que los procedimientos de contratación pública 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.

También subraya que los actos de corrupción cometidos por los particulares en los procedimientos de contratación pública atentan contra los principios tutelados por el citado dispositivo constitucional, un acto indebido en el desarrollo de dichos procedimientos tiene como repercusión que no se aseguren al Estado las mejores condiciones de contratación. y que el manejo de los recursos públicos inmersos en esos procedimientos se administren en contravención a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Por lo anterior, el Congreso de la Unión, puntualiza, deberá establecer a través del ordenamiento legal que se propone, las conductas irregulares que en el ámbito de las contrataciones públicas sean consideradas como faltas a la Federación.

Adicional a lo anterior, la misma exposición nos señala otros de los aspectos importantes que deben considerarse para emitir el ordenamiento legal, éste se encuentra en los diversos compromisos asumidos por nuestro país en términos de las convenciones internacionales, anticorrupción, en las cuales México ha tenido una participación activa en su suscripción, ratificación, implementación y evaluación.

Los instrumentos que ha suscrito el Estado mexicano, mencionados en la exposición de motivos, y cuyo principal objetivo consiste en combatir y disuadir el fenómeno de la corrupción, son:

- La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, firmada por México el 26 de marzo de 1996 y ratificada por el Senado el 2 de junio de 1997, considerada como el primer instrumentos jurídico internacional en materia de prevención y combate a la corrupción, cuyo objeto consiste en comprometer a los Estados Parte a emprender acciones jurídicas y a implementar políticas públicas tendientes a crear y fortalecer mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
- La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos firmada por México el 21 de noviembre de 1997 y ratificada por el Senado el 27 de mayo de 1999 (Convención Anticohecho de la OCDE), instrumento jurídico que prevé obligaciones para los gobiernos, las empresas y la sociedad civil de los Estados Parte, consistentes en la implementación de mecanismos para prevenir, detectar y sancionar a los servidores públicos, personas, empresas y profesionistas, que en materia de transacciones comerciales internacionales, ofrezcan, prometan o den un soborno o cualquier tipo de beneficio a un servidor público extranjero para que actúe o se abstenga de actuar, en relación con el ejercicio de sus atribuciones para mantener u obtener una ventaja, contrato o licitación pública.
- La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, firmada por México el 9 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado el 29 de abril

de 2004, (Convención Anticorrupción de la ONU), considerada a la fecha como el instrumento más completo e integral en la materia, ya que promueve y aborda desde una visión integral los aspectos de la corrupción y considera el papel que deben desempeñar los diferentes actores que participan en su erradicación.

Los tratados internacionales constituyen, de conformidad con el artículo 133 constitucional, Ley Suprema de toda la Unión y contienen en su mayoría un apartado relativo a la prevención de la corrupción en las contrataciones públicas.

La LFACP cita, además en su exposición de motivos, el estudio realizado por Transparencia Internacional, titulado *Contrataciones Públicas en América Latina: nueve informes de países que miden el riesgo de corrupción*, el cual menciona que las irregularidades en la contratación pública conducen a la distorsión de una justa competencia empresarial, al malgasto de recursos escasos, al abandono de las necesidades básicas, a la perpetuación de la pobreza y desigualdad.

En la misma exposición de motivos se menciona que, el Foro Económico Mundial estimó el costo de la corrupción en México entre el 7% y 9% del PIB, y las empresas destinan entre un 5% y 10% de sus ingresos al soborno.

Continúa explicando: lo que busca la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP) es inhibir las prácticas ilegales ya que los ordenamientos legales vigentes en materia de contrataciones públicas están orientados fundamentalmente hacia la corrección de las conductas indebidas cometidas por los servidores públicos y, en el caso de los particulares durante el procedimiento de contratación, las sanciones previstas están dirigidas principalmente a incumplimientos contractuales con el Estado, toda vez que dichos ordenamientos tienen como propósito normar como se deben llevar a cabo las contrataciones públicas y no tratan de inhibir la práctica de conductas que realicen los particulares para obtener una ventaja o beneficio indebido.

Sobre el particular la exposición de motivos de la LFACP señala que:

Por ejemplo, tanto la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, contemplan la imposición de sanciones a particulares por incurrir, entre otros, en los siguientes supuestos:

- No formalizar el contrato.
- Acumular dos rescisiones contractuales en un lapso de dos años
- Incumplimiento contractual que cause daños o perjuicios graves.
- Promover inconformidades para retrasar o entorpecer una contratación.

Asimismo, no se debe perder de vista que bajo el esquema previsto en estas leyes, las sanciones que se imponen están limitadas en cuanto a su alcance y efectividad, toda vez que el monto de las multas que se pueden llegar a imponer no rebasa los dos millones de pesos, cantidad que en muchos casos no corresponde a los beneficios económicos que pudieron haberse obtenido por la adjudicación de un contrato. Esto evidencia la confusión que el legislador tiene en cuanto al objeto de las leyes en materia de contrataciones y esta LFACP.

Dentro de la LAASSP y el Reglamento de la misma vigentes, en su Título Quinto. De las Infracciones y Sanciones, establecen los casos para imponer las penas a los licitantes o proveedores, que quebranten la ley, indicando en la exposición de motivos que su propósito es propiciar que los proveedores y contratistas cumplan cabalmente con sus obligaciones contractuales, se prevé la inhabilitación a los que se hubiera rescindido un contrato en dos o más dependencias o entidades, en un plazo de tres años y a efecto de no imponer multas excesivas a los proveedores de bienes y servicios, que dejen de formalizar contratos de muy bajo monto, se prevé una multa proporcional a la gravedad de su conducta, con lo cual se asegura el respeto irrestricto a la garantía establecida en el artículo 22 constitucional.

Podemos concluir que la promulgación de la LFACP y la correspondiente derogación de las Leyes antes existentes en materia de combate a la corrupción constituyó, en su momento, un parte aguas normativo en la materia, al igual que la expedición de la Ley General de Responsabilidades

Administrativas (LGRA); sin embargo, aún con todas las acciones realizadas, nos falta un largo camino por recorrer. Contamos con recomendaciones de organismos internacionales, programas de seguimiento de los mismos, así como el monitoreo, instituciones y leyes mexicanas especializadas, sin embargo, seguimos en retroceso al combatir a la corrupción, tanto en la Administración Pública, vista de manera general, como en nuestra materia de contrataciones públicas.

## **II. Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)**

El proceso de aprobación del SNA fue complejo, para un tema prioritario, cuya existencia había representado una aspiración secular en nuestro país, que era dotar a las instituciones de un diseño y el marco regulatorio que hicieran eficaces la prevención, sanción y el combate a la corrupción, de dolorosa vivencia para cualquier pueblo.<sup>12</sup> Como se mencionó antes, algunos de los organismos internacionales ya citados, consideran que México es uno de los países más corruptos del mundo, por lo que el SNA, es resultado por una parte de las recomendaciones de la OCDE y demás convenciones que México ha firmado y ratificado en el pasado, y por otra, de las presiones sociales y políticas derivadas del profundo descrédito del aparato de gobierno frente a la sociedad.

Se establece tanto en el texto constitucional como en su ley secundaria, como el ente encargado de establecer los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, así como hechos de corrupción y para efectos de la fiscalización y control de recursos públicos.<sup>13</sup>

12 Huacuja Betancourt, Sergio E., “Los avatares del diseño institucional contra la corrupción en México: ¿un retardado y difícil, aunque esperanzador alumbamiento, o un frustrante abandono del sueño de todo un pueblo por su desarrollo y por un futuro limpio?”, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Unidad de Evaluación y Control Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 2014, p. 188. Para un mayor análisis del proceso de aprobación del SNA se recomienda la lectura de este interesante artículo.

13 Betanzos Torres, Eber Omar, “Sociedad civil, anticorrupción y corresponsabilidad”. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 4, 2017, p. 50.



Los grandes objetivos del SNA, son:

- Coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno.
- Prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas.
- Combatir los hechos de corrupción
- Fiscalización
- Control de recursos públicos.<sup>14</sup>

El SNA busca coordinar y homologar las acciones de los tres órdenes de gobierno en la prevención y sanción de actos de corrupción, con base en la actuación convergente de los OIC's, las entidades de fiscalización superior, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y el Tribunal (Federal) de Justicia Administrativa.<sup>15</sup>

La implementación del SNA, a partir del 19 de julio de 2017, marca una línea divisoria entre lo que ha sido la función pública y su nueva época. El dinamismo del derecho genera, ante este hito que impacta de manera integral en el Estado mexicano, nuevas perspectivas y puntos de partida en la organización y funcionamiento de los tres poderes públicos y los tres niveles de gobierno.<sup>16</sup>

## **A. Marco normativo**

### ***a) Fundamento Constitucional***

La implementación del SNA involucró distintas reformas a la Constitución, concretamente a sus artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122, las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2015. El sustento jurídico del SNA se encuentra

14 Romero Gudiño, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, INACIPE, 2015, p. 91.

15 Serrano Sánchez, Jesús Antonio, *El control interno de la Administración Pública: ¿Elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, 2016, p. 49.

16 Castro Estrada, Álvaro, "Consideraciones ético-jurídicas del Sistema Nacional Anticorrupción", *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 4, 2017, p. 321.

particularmente en el primer párrafo del artículo 113 Constitucional que estatuye:

**Artículo 113.** *El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.*

La reforma constitucional en materia de anticorrupción plantea una salida a la corrupción. Ésta contempla la modificación a catorce artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de corrupción. Se incluye el fortalecimiento del mandato de la ASF y de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y otros temas relevantes como: control interno, faltas administrativas y penales relacionadas con actos de corrupción, régimen de responsabilidades de los servidores públicos, responsabilidad patrimonial del Estado, conflicto de interés, prescripción de los delitos de corrupción, entre otros.<sup>17</sup>

El SNA es un conjunto de reformas constitucionales y legales que crea nuevas figuras jurídicas e instituciones para investigar y castigar los actos de corrupción en instituciones públicas y privadas. Define de qué manera deberán de coordinarse y colaborar todas las instituciones encargadas de combatir la corrupción indistintamente de su nivel u orden de gobierno, además de generar las bases y su funcionamiento como un sistema, en forma integral por los miembros participantes.

### **b) Leyes que integran el SNA**

Las principales leyes que se reformaron, para la creación del SNA, señalando aspectos significativos por expertos en la materia, son las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La Secretaría de la Función Pública (SFP) se integra al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

17 Portal, Juan Manuel, "Debates contemporáneos en torno a la labor de la ASF", *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la ASF, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2015, pp. 38-39.

y al Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)<sup>18</sup> con facultades para coordinarse en materia de control interno y entre otras, se propone una estrategia de homologación en materia de contrataciones de la normatividad de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos y otras entidades públicas, salvo las empresas productivas del Estado.<sup>19</sup>

- La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Tiene como objeto reglamentar su organización, funcionamiento y ejercicio como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Además, se adicionó la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- Código Penal Federal. Establece como sanciones la destitución y la inhabilitación para desempeñar un cargo público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones, por un plazo de uno a veinte años, a los responsables de actos de corrupción y entre otras, señala al delito de coalición de servidores públicos como el hecho de que varios servidores públicos se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento o disposición de carácter general, cuando se contratan obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos, contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.<sup>20</sup>

Adicionalmente, para alcanzar los objetivos del SNA, se crearon las siguientes leyes cuyas características, a decir de Ernesto Núñez,<sup>21</sup> (2016) son las siguientes:

- 18 El Sistema Nacional de Fiscalización tiene como integrantes a la ASF, SFP, entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas, además contará con un Comité Rector conformado por la ASF, SFP y siete miembros rotatorios.
- 19 “2° Mesa de análisis del SNA”, Noviembre de 2016 por el ponente Carlos Fernando Matute González.
- 20 2° Mesa de análisis del SNA”, Noviembre de 2016 por el ponente Ricardo Peralta Saucedo.
- 21 Articulista de la revista R, aparecida en el No. 132 de esa publicación el 19 de junio de 2016.

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Crea el mecanismo de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción de la Federación, las entidades federativas y los municipios, con cuatro instancias básicas.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. Establece las obligaciones de los servidores públicos y las sanciones por actos u omisiones a funcionarios y particulares que incurran en faltas administrativas graves. Incluye la obligación de los funcionarios públicos de publicar sus declaraciones patrimoniales, fiscal y de intereses.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Faculta al Tribunal para conocer de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves, promovidas por la SFP y los OIC's de los entes públicos federales, o por la ASF. Se crea una Sección Tercera de la Sala Superior del Tribunal para resolver recursos de apelación en contra de sus resoluciones.

Por su parte, Víctor Manuel Andrade (2016), Director Jurídico de la ASF, expresó lo siguiente en la primera mesa de análisis del SNA el 20 de octubre 2016 en el INAP:

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se quitan los principios de anualidad y posterioridad, se otorga un mayor plazo para la fiscalización de la cuenta pública y una mayor oportunidad para presentar los resultados de la cuenta pública, entre otros.

El Senado, a través de sus boletines de prensa informó que el proyecto establece que la ASF, fiscalizará las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales, a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica, y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de entidades y municipios. Entre las nuevas atribuciones de la ASF está la de fiscalizar, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales que reciben las entidades federativas.

## **B. Órganos competentes del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).**

La creación del SNA está conformada por decretos que incluyen nuevas leyes y reformas a disposiciones ya existentes como el Código Penal, publicadas en el DOF el 18 de julio 2016 y son las siguientes:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Secretaría de la Función Pública: Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Procuraduría General de la República: Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Secretaría de Gobernación: Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción.

Los órganos competentes del Sistema Nacional Anticorrupción son:

- Comité Coordinador. Integrado por la SFP, la ASF, la nueva Fiscalía de Combate a la Corrupción, el INAI, el representante del Consejo de la Judicatura y un representante del Comité de Participación Ciudadana, establecido en el artículo 113 de la Constitución.
- Comité de Participación Ciudadana. Como instancia de seguimiento de las acciones del propio sistema y estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Durarán en su encargo cinco años y serán renovados de manera escalonada (artículo 16).

- Auditoría Superior de la Federación. Se describe el fortalecimiento de sus atribuciones. Se eliminan los principios de anualidad y posterioridad, pero no hay cambio en las fechas de la presentación de la Cuenta Pública ni la de su revisión (último día hábil de abril del año siguiente). La ASF podrá solicitar y revisar la información de ejercicios anteriores, pero no emitir observaciones y recomendaciones si no son de la Cuenta Pública en revisión en ese momento. El plazo de la revisión de la Cuenta Pública se mantiene igual (hasta el 20 de febrero del año siguiente a su presentación).<sup>22</sup>
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Su creación tiene el antecedente en la reforma publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014, que incorporó al artículo 102, apartado A, párrafo quinto, la existencia en la Fiscalía General de la República de una Fiscalía Especializada en Combate a la corrupción junto con una Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.<sup>23</sup>
- Secretaría de la Función Pública y OIC's. A los OIC's les corresponde conocer, investigar y sustanciar las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñarse. Corresponderá a la ley en la materia (LGRA) precisar la distinción entre faltas administrativas no graves y faltas administrativas graves. Las primeras serán responsabilidad de los OIC's y las segundas también serán de su competencia, sin demérito de la competencia que también corresponderá a la ASF en su investigación y substanciación, así como aquellas que sean dirigidas hacia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>24</sup>

22 Redacción. "ABC del Sistema Nacional Anticorrupción". En *El Financiero*, 25 de febrero de 2015, pp. 1-2.

23 Alejandro, Romero Gudiño, *op. cit.*, p. 367.

24 Senado de la República. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos. Segunda, sobre la minuta de proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, p. 68.

- Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Tiene entre otras funciones, estar al cargo de: “imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos federales”.<sup>25</sup>

### **C. Aplicación a las contrataciones públicas**

Con la creación de este SNA, se presentarán diversos retos, como lo señala el ex titular de la SFP, Virgilio Andrade:

- Consolidar las oficinas de control interno de las dependencias y entidades a cargo de la Secretaría, para contribuir a cumplir los diversos objetivos de la Administración Pública Federal;
- Reforzar y consolidar el área de responsabilidades, en armonía con las nuevas obligaciones derivadas del Sistema Nacional Anticorrupción;
- Reorganizar el área de modernización administrativa para afirmar el cumplimiento del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno y garantizar la labor del Ejecutivo Federal en armonía con las obligaciones derivadas del Sistema Nacional de Transparencia;
- Consolidar el servicio profesional de carrera, el servicio de carrera propio de las oficinas de control interno y el desarrollo ético y profesional de todo el personal de la Administración Pública Federal en su conjunto;
- Contribuir con información e investigación sobre los posibles sucesos que eventualmente ameriten ser investigados y sancionados.
- Perfeccionar las capacidades de investigación sobre los posibles hechos de corrupción detectados por

25 Sánchez González, José Juan, *La corrupción en la administración pública y el Sistema Nacional Anticorrupción en México*, México, IAPQROO, Fundap, 2017, p. 531.

cualquiera de las vías previstas en el Sistema Nacional Anticorrupción.

- Contribuir con las medidas disciplinarias de los funcionarios públicos, pero en el entendido de que su principal labor no debe ser punitiva sino organizacional.
- Renovación y fortalecimiento del área central de responsabilidades.
- Representar al Ejecutivo Federal en los juicios que se presenten ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y coadyuvar, en su caso, con la Fiscalía Especializa en materia de Combate a la Corrupción cuando se presuma la comisión de un delito en este ámbito.
- Investigar desviaciones dolosas y hechos de corrupción relacionados con redes de intereses que actúan en contra de los intereses públicos, formadas entre servidores públicos o entre éstos y particulares; cuya actuación genere un daño patrimonial al Estado.
- Realizar las investigaciones iniciadas a partir de las denuncias y los indicios que acrediten la existencia de esas redes de corrupción.
- Desarrollo humano, ético y profesional de la Administración Pública Federal:
  - a) Sistemas profesionales acordes a las nuevas funciones que asumirá en el Sistema Nacional Anticorrupción.
  - b) Impulsar un nuevo Código de Ética y Reglas de Integridad, Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, en toda la Administración Pública.<sup>26</sup>

El nuevo SNA, tanto en su diseño institucional como en su posible operación, tiene implicaciones en las contrataciones públicas, pues tanto los servidores públicos como los particulares pueden ser sancionados por la comisión de actos de corrupción.

26 Virgilio Andrade, citado por Romero Gudiño, Alejandro, *op. cit.*, pp. 95-96.



## Conclusiones

El ciclo reformador anticorrupción aún no termina, llevaría más de una década hacer que el SNA funcione verdaderamente. Algunos faltantes serían: modificaciones al Registro Público de la Propiedad, adecuaciones a la LOPSRM y a la LAASSP, ajustes normativos en competencia económica para evitar que prácticas de colusión generen espacios de corrupción, la Ley de Responsabilidad Fiscal y los asuntos vinculados al tema tributario.<sup>27</sup>

El SNA, aún cuenta con deficiencias pues faltan crear o modificar más de 20 leyes, para que nuestro sistema jurídico tenga carácter integral y sistemático y el gran riesgo es que los Poderes Ejecutivo y Legislativo den por terminado su trabajo en la materia.<sup>28</sup>

El Estado necesita de nuevas instituciones, también requiere de presupuesto para llevar a cabo esta transformación y para capacitar a los servidores públicos para un funcionamiento eficaz y eficiente del nuevo sistema, hacer que el Código de Ética se constituya realmente en una forma de conducirse y que el Protocolo de Actuación sea una praxis para que los servidores públicos se conduzcan con rectitud.

La corrupción entraña la presencia de tres variables que deben ser desmontadas: 1) Ejercicio del poder sin controles jurídicos adecuados por debilidad del sistema de división de poderes; 2) Impunidad porque los que vigilan la corrupción dependen en sus nombramientos de los vigilados; y 3) Ausencia de mecanismos de participación ciudadana para que la sociedad vigile y supervise permanentemente a sus autoridades. y para que en las principales decisiones la comunidad apruebe los asuntos de mayor transparencia. El SNA no atiende adecuadamente estos tres factores.<sup>29</sup> Para Huacuja y Merino (2015) el SNA puede mejorarse con las siguientes propuestas a realizarse en su implementación:

27 Núñez, Ernesto, “La reforma anticorrupción no ha concluido”, *Revista R*, Núm. 132, 19 de junio de 2016, p. 12.

28 *Ídem*.

29 Cárdenas García, Jaime Fernando. “Análisis crítico de las reformas en materia de Transparencia y Anticorrupción”. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 3, 2016, p. 235.

- a) Ampliar la vinculación entre el Comité de Participación Ciudadana y la Auditoría Superior de la Federación, en el seno del Comité Coordinador del SNA, incluyendo una red de convenios de colaboración con universidades, organizaciones de la sociedad civil, colegios de expertos y grupos sociales especializados con perfiles de una verdadera controlaría social en el SNA.
- b) Fortalecer el monitoreo de probables prácticas o actos de corrupción mediante las tecnologías de la información y comunicación, con apoyo del INAI, integrante del Comité Coordinador del SNA, en aras a construir un espacio vital que facilite la participación ciudadana, utilizando para ello a las redes sociales.
- c) Facilitar en el seno del Comité Coordinador del SNA, que la ASF pueda tener acceso a la información proveniente de investigaciones realizadas por el conjunto de los Órganos Internos de Control, incluyendo los coordinados por la Secretaría de la Función Pública, preservando la obligación de reserva de la información, con el fin de vincular este ejercicio de investigación y determinación de las conductas generadoras de responsabilidad administrativa a las atribuciones propias de la ASF.
- d) Incluir como componente del control interno del SNA, el apoyo técnico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y considerar la normatividad de evaluación y control referida en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, utilizada para el registro y revisión del uso de recursos públicos federales y locales, parámetros del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Presupuesto Basado en Resultados, para enriquecer las aportaciones del SNA.
- e) Dotar de recursos suficientes al Comité Coordinador del secretario ejecutivo, técnico o de la organización necesaria para facilitar cumplir su encomienda de elaborar recomendaciones de políticas públicas integrales que prevengan los actos de corrupción.<sup>30</sup>

30 Huacuja Betancourt, Sergio E., y Germán Sergio Merino Conde, "El Sistema Nacional Anticorrupción: ¿un Prometeo comunicando el ígneo don de la esperanza o un Sisifo afanándose en una culminación imposible?", En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la ASF, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2015, pp. 293-296.

Mientras que para Cárdenas (2016) existen algunas deficiencias políticas y normativas en el SNA,<sup>31</sup> que se enumeran a continuación:

1. Dejó inmune al poder presidencial. La reforma constitucional anticorrupción no modificó el artículo 108 de la Constitución. El Presidente eje del poder formal, sigue casi impune durante el ejercicio de su mandato, salvo los casos conocidos de traición a la patria y delitos graves del orden común.  
Sin embargo, el presidente electo Andrés Manuel López Obrador, como promesa de campaña, propuso quitar el fuero, por lo que la fracción parlamentaria de Morena, presentó una iniciativa en la Cámara de Senadores para reformar los artículos 108 y 111 de la Constitución, para retirar el fuero al titular del Poder Ejecutivo,<sup>32</sup> aprobada por la misma en marzo de 2019.
2. No se contempló la pena y/o sanción de extinción de dominio por delitos y faltas graves relacionadas con la corrupción –artículo 22 de la Constitución– sólo procede la extinción de dominio por delitos de enriquecimiento ilícito.<sup>33</sup>
3. Los órganos internos de control para los órganos constitucionales autónomos que prevé la reforma, serán controlados por los tres partidos mayoritarios porque ellos tendrán el poder político para imponerlos en la Cámara de Diputados (artículos 28 y 74 de la Constitución).

31 Cárdenas García, Jaime Fernando, “Análisis crítico de las reformas en materia de Transparencia y Anticorrupción”, En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 3, 2016, pp. 246-247.

32 Twitter en: [https://twitter.com/martibatres/status/1069994117793382400/photo/1?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1069994117793382400&ref\\_url=https%3A%2F%2Fadnpolitico.com%2Fcongreso%2F2018%2F12%2F04%2Fque-dice-la-iniciativa-de-amlo-para-eliminar-el-fuero-presidencial](https://twitter.com/martibatres/status/1069994117793382400/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1069994117793382400&ref_url=https%3A%2F%2Fadnpolitico.com%2Fcongreso%2F2018%2F12%2F04%2Fque-dice-la-iniciativa-de-amlo-para-eliminar-el-fuero-presidencial) consultada el 14 de mayo de 2019 a las 4:37 p.m.

33 La última reforma al artículo 22 de la CPEUM fue el 27 de mayo de 2015, de acuerdo con la página de la Cámara de Diputados. En una noticia del 18 de diciembre de 2018, en el periódico Reforma señala que se aprobó en lo general y en lo particular por la Cámara de Diputados, la minuta que reforma los artículos 22 y 73 constitucionales y el dictamen fue remitido a las Legislaturas estatales para su discusión y eventual aprobación de acuerdo con el artículo 135 Constitucional.

4. Los órganos internos de las dependencias federales son designados por el Secretario de la Función Pública.<sup>34</sup>
5. El diseño del Tribunal Federal de Justicia Administrativa –73, fracción, XXIX-H de la Constitución– no augura independencia ni imparcialidad. Estarán detrás de él, el titular del Ejecutivo y las cúpulas de los tres partidos mayoritarios que designarán a los magistrados.
6. Las auditorías al desempeño sólo dan lugar a recomendaciones y no a responsabilidades (artículo 74, fracción VI de la Constitución).
7. La ASF seguirá dependiendo constitucionalmente de la Cámara de Diputados, es decir, de los partidos mayoritarios. La reforma constitucional anticorrupción no propuso su autonomía constitucional ni la elección ciudadana mediante el sufragio de su titular (artículos 74 y 79 de la Constitución).
8. El Poder Judicial tiene un tratamiento especial respecto a los actos u omisiones de corrupción en su ámbito (artículo 109 de la Constitución).
9. El Comité Coordinador del SNA, además de ser una estructura que no da cabida a las entidades federativas y a los municipios, estará influenciado por la presencia del Ejecutivo a través de la participación de la Secretaría del Ejecutivo responsable del control interno (artículo 113 de la Constitución).
10. El Comité Coordinador del SNA sólo producirá recomendaciones que no son vinculantes (artículo 113 de la Constitución).
11. El plazo máximo de prescripción en la materia de responsabilidades es de 7 años, y

34 Los titulares de los OIC's y de sus respectivas áreas, son nombrados por designación directa del Secretario de la Función Pública, a través de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, en términos de los artículos 14 y 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública...

- el cuestionamiento pregunta, por qué no son imprescriptibles (artículo 114 de la Constitución).
12. El SNA es antifederalista. No participan las entidades federativas y municipios en su Comité Coordinador (artículo 113 de la Constitución).
  13. El desarrollo de la reforma constitucional se realizará a través de leyes generales en donde no participarán las legislaturas de los Estados.

Ya existe un SNA muy completo, con siete leyes que lo regulan y organismos con participación significativa, encargados de resguardar su aplicación legal y aun sumando los esfuerzos, hace falta construir diversos elementos expuestos en una larga lista por el titular de la SFP, por su lado Sergio Huacuja y Jaime Cárdenas, proponen medidas para mejorar, preservar, desarrollar, modificar o adicionar al mismo.

Es importante entender a la corrupción como un problema de miles de años, evolucionando a lo largo de la historia, dándole beneficios al que detenta el poder. El sistema tiene intereses políticos y económicos, los cuales buscan como burlar a la ley, la obligación en consecuencia de la administración y de la sociedad civil, será desarrollar todas las actividades pendientes, a fin de evitar un esfuerzo con resultados pobres o nulos.

En las contrataciones públicas, se tienen las normas necesarias para cumplir con la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, con instrumentos como el sistema *CompraNet*, que ha tenido premios y reconocimientos a nivel internacional, sin tener el éxito necesario en su aplicación, aun teniendo los mejores mecanismos y marcos normativos, pues se necesita el total compromiso institucional sobre todo del Presidente de la República y de los titulares de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, para que la operación de los funcionarios de las áreas de adquisiciones, le corresponda a la vanguardia de nuestra legislación y así contrarrestar la instrucción que tenían en otras administraciones, con el objetivo de torcer la interpretación de la ley a fin de favorecer a los protegidos del gobernante en turno.

*Cuadro 1. Combate a la Corrupción*

Principio doctrinal	Marco jurídico		Órganos de aplicación	Aplicación a las contrataciones públicas
	Fundamento Constitucional	Leyes Reglamentarias		
Las definiciones que existen van desde términos legales estrictos, que describen este fenómeno como un mero acto de soborno al menos a un servidor público y una transferencia de recursos, hasta las explicaciones económicas que la perciben como impuesto regresivo y una forma de renta adicional. José Juan Sánchez González.	Título Cuarto, "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado", las medidas que se están tomando para el combate a la corrupción y van de los artículos 108 al 114.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Ley publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1982).</li> <li>• Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (Ley abrogada a partir del 19 de julio de 2017 por Decreto del DOF 18 de julio de 2016).</li> <li>• Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. (Ley abrogada a partir del 19 de julio de 2017 por Decreto del DOF 18 de julio de 2016).</li> <li>• Ley General de Responsabilidades Administrativas (texto vigente a partir del 19 de julio de 2017).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara de Diputados y Senadores.</li> <li>• Auditoría Superior de la Federación.</li> <li>• Organos Interiores de Control.</li> <li>• Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</li> </ul>	<p><b>LAASSP.</b></p> <p><b>Título Quinto.</b> De las Infracciones y Sanciones, establece los casos para imponer sanciones a los licitantes o proveedores, servidores públicos y sus excepciones, que quebranthen la ley y va de los artículos 59 al 64.</p> <p><b>Artículo 75.</b> El desacato de las convocantes a las resoluciones y acuerdos que emita la Secretaría de la Función Pública en los procedimientos de inconformidad será sancionado de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p><b>Reglamento de la LAASSP.</b></p> <p><b>Título Quinto.</b> De las infracciones y sanciones y va de los artículos 109 al 115.</p> <p><b>Artículo 115 (último párrafo).</b> Cuando de las actuaciones previstas en este artículo se adviertan posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos, se dará vista a la autoridad de la Secretaría de la Función Pública competente en esa materia para que resuelva lo conducente.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

## Cuadro 2. Sistema Nacional Anticorrupción

Fundamento constitucional.	Leyes que integran al Sistema Nacional Anticorrupción.	Órganos competentes.	Aplicación a las contrataciones públicas. Secretaría de la Función Pública.
<p><b>Artículo 113.</b> El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.</p> <p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad: XXIV... así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</li> <li>• Ley Orgánica de la FGR.</li> <li>• Código Penal Federal.</li> <li>• Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</li> <li>• Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.</li> <li>• Ley General de Responsabilidades Administrativas.</li> <li>• Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité coordinador.</li> <li>• Comité de participación ciudadana.</li> <li>• Auditoría Superior de la Federación.</li> <li>• Secretaría del Ejecutivo responsable del control interno.</li> <li>• Órganos Internos de Control.</li> <li>• Fiscalía especializada en combate a la corrupción.</li> <li>• Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar las oficinas de control interno de las dependencias y entidades a cargo de la Secretaría, para contribuir a cumplir los diversos objetivos de la Administración Pública Federal;</li> <li>• Reforzar y consolidar el área de responsabilidades, en armonía con las nuevas obligaciones derivadas del Sistema Nacional Anticorrupción;</li> <li>• Reorganizar el área de modernización administrativa para afirmar el cumplimiento del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno y garantizar la labor del Ejecutivo Federal en armonía con las obligaciones derivadas del Sistema Nacional de Transparencia;</li> <li>• Consolidar el servicio profesional de carrera, el servicio de carrera propio de las oficinas de control interno y el desarrollo ético y profesional de todo el personal de la Administración Pública Federal en su conjunto;</li> <li>• Contribuir con información e investigación sobre los posibles sucesos que eventualmente ameriten ser investigados y sancionados.</li> <li>• Perfeccionar las capacidades de investigación sobre los posibles hechos de corrupción detectados por cualquier de las vías previstas en el Sistema Nacional Anticorrupción.</li> <li>• Contribuir con las medidas disciplinarias de los funcionarios públicos, pero en el entendido de que su principal labor no debe ser punitiva sino organizacional.</li> </ul>

Fundamento constitucional.	Leyes que integran al Sistema Nacional Anticorrupción.	Órganos competentes.	<p><b>Aplicación a las contrataciones públicas. Secretaría de la Función Pública.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renovación y fortalecimiento del área central de responsabilidades.</li> <li>• Representar al Ejecutivo Federal en los juicios que se presenten ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y coadyuvar, en su caso, con la Fiscalía Especializa en materia de Combate a la Corrupción cuando se presuma la comisión de un delito en este ámbito.</li> <li>• Investigar desviaciones dolosas y hechos de corrupción relacionados con redes de intereses que actúan en contra de los intereses públicos, formadas entre servidores públicos o entre estos y particulares; cuya actuación genere un daño patrimonial al Estado.</li> <li>• Realizar las investigaciones iniciadas a partir de las denuncias y los indicios que acrediten la existencia de esas redes de corrupción.</li> <li>• Desarrollo humano, ético y profesional de la Administración Pública Federal:             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Sistemas profesionales acordes a las nuevas funciones que asumirá en el Sistema Nacional Anticorrupción.</li> <li>b) Impulsar un nuevo Código de Ética y Reglas de Integridad, Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés en toda la Administración Pública.</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015 y los decretos del 18 de julio de 2016 que expiden, reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones legales en materia de combate a la corrupción.



## Bibliografía

### Obras:

- Betanzos Torres, Eber Omar, “Sociedad civil, anticorrupción y corresponsabilidad”. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 4, 2017.
- Cárdenas García, Jaime Fernando, “Análisis crítico de las reformas en materia de Transparencia y Anticorrupción”, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 3, 2016.
- Casar Pérez, María Amparo, *México: Anatomía de la Corrupción*, México, CIDE, 2015.
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. “Bases constitucionales y legales del Sistema Nacional Anticorrupción. El aspecto procesal”. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 3, 2016.
- Castro Estrada, Álvaro, “Consideraciones ético-jurídicas del Sistema Nacional Anticorrupción”, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 4, 2017.
- Garzón Valdés, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003.
- Hallivis Pelayo, Manuel L. “El papel del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Sistema Nacional Anticorrupción”. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 3, 2016.
- Huacuja Betancourt, Sergio E. y Germán Sergio Merino Conde, “El Sistema Nacional Anticorrupción: ¿un Prometeo comunicando el ígneo don de la esperanza o un Sísifo afanándose en una culminación imposible?”, En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*,

- México, Comisión de Vigilancia de la ASF, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2015.
- Huacuja Betancourt, Sergio E., “Los avatares del diseño institucional contra la corrupción en México: ¿un retardado y difícil, aunque esperanzador alumbramiento, o un frustrante abandono del sueño de todo un pueblo por su desarrollo y por un futuro limpio?”, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Unidad de Evaluación y Control Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 2014.
- Lizcano Álvarez, Jesús. “Aspectos penales de la corrupción pública”. En Víctor Lapuente (coord.), *La corrupción en España*. Madrid, Alianza Editorial, 2016.
- Pérez Cuevas, Carlos Alberto, “El reto del combate a la corrupción y el Sistema Nacional Anticorrupción en México”. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 3, 2016.
- Portal, Juan Manuel, “Debates contemporáneos en torno a la labor de la ASF”, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la ASF, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2015.
- Quijano Torres, Manuel, “Breve historia de la lucha contra la corrupción en México”, En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 3, 2016.
- Rodríguez García, Nicolás. “Recuperación de activos frente a la corrupción en el nuevo orden mundial globalizado”. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Tomo 4, 2017.
- Romero Gudiño, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, INACIPE, 2015.
- Romero Gudiño, Alejandro. “Ética y rendición de cuentas”. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Unidad de Evaluación y Control Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 2014.
- Sánchez González, José Juan, *La corrupción administrativa en México*, México, ed. IAPEM, 2012.

- Sánchez González, José Juan, *La corrupción en la administración pública y el Sistema Nacional Anticorrupción en México*, México, IAPQROO, Fundap, 2017
- Senado de la República. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos. Segunda, sobre la minuta de proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, 2015, en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios\\_legislativos2/docs/dictamen\\_140415.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/dictamen_140415.pdf)
- Serrano Sánchez, Jesús Antonio, *El control interno de la Administración Pública: ¿Elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, 2016.
- Villoria Mendieta, Manuel, “La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 2002.

### **Legislación:**

- Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf)
- Cámara de Diputados, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Cámara de Diputados, Ley General de Responsabilidades Administrativas en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_120419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_120419.pdf)
- Cámara de Diputados, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14\\_101114.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf)
- Cámara de Diputados, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>
- Cámara de Diputados, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

- Cámara de Diputados, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR\\_201218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR_201218.pdf)
- Cámara de Diputados, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_140519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_140519.pdf)
- Cámara de Diputados, Código Penal Federal en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9\\_120419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_120419.pdf)
- Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación de 2019 en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2019\\_281218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf)
- Cámara de Diputados, Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LAASSP.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAASSP.pdf)

### **Mesografía:**

- Caiden, Gerald. "La democracia y la corrupción". En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 8, 1997.
- Del Castillo, Arturo, "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. X, Núm. 2, 2001.
- Villoria Mendieta, Manuel y Juana López Pagán. "Convenios y acuerdos internacionales relativos a la promoción de la ética pública en España y México". *Buen Gobierno*, México, Fundamespa, No. 6, 2009.
- Núñez, Ernesto, "La reforma anticorrupción no ha concluido", *Revista R*, Núm. 132, 19 de junio de 2016.
- Diego Bautista, Oscar. *Reflexiones en torno a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México (2016) y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción*. Toluca, Poder Legislativo del Estado de México, Colección Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción, Núm. 3, 2017.
- Twitter en [https://twitter.com/martibatres/status/1069994117793382400/photo/1?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1069994117793382400&ref\\_url=https%3A%2F%2Fadnpolitico.com%2Fcongreso%2F2018%2F12%2F04%2Fque-dice-la-iniciativa-de-amlo-para-eliminar-el-fuero-presidencial](https://twitter.com/martibatres/status/1069994117793382400/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1069994117793382400&ref_url=https%3A%2F%2Fadnpolitico.com%2Fcongreso%2F2018%2F12%2F04%2Fque-dice-la-iniciativa-de-amlo-para-eliminar-el-fuero-presidencial) consultada el 14 de mayo de 2019.
- ABC del Sistema Nacional Anticorrupción (25 de febrero de 2015), *El Financiero* en <https://www.elfinanciero.com>.

mx/nacional/abc-del-sistema-nacional-anticorrupcion consultada el 16 de mayo de 2019.

**Conferencias:**

1era. Mesa de Análisis de las 7 Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción, 20 de octubre de 2016, INAP, sede principal.

2da. Mesa de Análisis de las 7 Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción, 3 de noviembre de 2016, INAP, sede principal.

## **Importancia económica de las contrataciones del sector público: Propuestas del nuevo gobierno para mejorar su eficiencia y eficacia económica**

**José Manuel Flores Ramos\***

*Resumen.* El presente artículo busca determinar cuál es la importancia de las contrataciones en el sector público, en el momento actual; identificar lo propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 las propuestas para mejorar la eficiencia y eficacia económica. Analizar las contrataciones públicas conceptualmente y de su distinción con las contrataciones privadas, abarcando la importancia económica de las contrataciones públicas en el ámbito internacional y su sustentabilidad.

Asimilando el marco jurídico regulador de las contrataciones en México jerárquicamente, comenzando por el artículo 134 Constitucional; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte Capítulo X; las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de Obras

\* Licenciado en Economía, Maestro en Administración Pública, ambos grados por la UNAM y en los cuales obtuvo mención honorífica. Especialista en Pensamiento Económico y Doctor en Economía por la UNAM. Presidente del Colegio de Economistas del D.F. 2013-2015. Ha laborado en distintas Dependencias y Entidades de la Administración tales como: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Energía, y el Instituto Mexicano del Seguro Social; en el Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Salud y en la de Turismo. Docente a nivel de licenciatura y posgrado en la UNAM, INAP, COLMEX, UP, CIDE, Tecnológico de Monterrey, y Colegio de la Defensa Nacional de la SEDENA. Actualmente además de sus actividades docentes, se desempeña como Perito Oficial en Economía y Finanzas ante el Poder Judicial de la Federación.

Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y sus Reglamentos, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en lo relativo a las funciones reasignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de contrataciones.

*Palabras clave:* Contrataciones, Marco Jurídico, Tratado de Libre Comercio de América del Norte; Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

### **The economic importance of the public sector contracts. Proposals to improve efficiency and economic effectiveness**

*Abstract.* This article seeks to determine the importance of hiring in the public sector, at the present time; Identify the proposals for the National Development Plan 2019-2024 for proposals to improve economic efficiency and effectiveness. Analyze public procurement conceptually and its distinction with private contracts, covering the economic importance of public procurement in the international and your sustainability.

Assimilating the regulatory legal framework for hiring in Mexico hierarchically, starting with Article 134 Constitutional; the North American Free Trade Agreement Chapter X; the Laws of Acquisitions, Leases and Services of the Public Sector, of Public Works and Related Services and their Regulations, the reforms to the Organic Law of the Federal Public Administration, in relation to the functions reassigned to the Ministry of Finance and Public Credit regarding hiring.

*Keywords:* Hirings, Public Sector, North American Free Trade Agreement and National Development Plan 2019-2024.

Fecha de recepción del artículo: 15-mayo-2019

Fecha de aceptación: 19-julio-2019.

## I. Introducción

El presente artículo, busca estudiar la importancia económica de las contrataciones del Sector Público Federal, en el marco del inicio de la presidencia del licenciado Andrés Manuel López Obrador, a partir de su definición, del análisis del marco regulatorio que las norma, de su importancia presupuestaria y sus efectos en el crecimiento de la economía.

Es importante destacar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, no ha sido modificada desde finales del año 2014; y su reglamento desde julio del 2010, por lo que requeriría de hacer algunos ajustes para su adecuación a la realidad económica del México actual.

Así como identificar las propuestas del nuevo gobierno y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para hacerlas más eficientes y eficaces en un marco de equilibrio presupuestario.

## II. Concepto

El término de contrataciones públicas, aunque está usado en la ley reglamentaria, varias veces, no está definido de manera específica en la misma. De acuerdo con la OCDE este concepto se refiere al "... proceso de identificación de necesidades, la decisión acerca de la persona, física o jurídica, más adecuada para cubrir estas necesidades y, por último, la comprobación de que el bien o prestación se entregan en el lugar correcto, en el momento oportuno, al mejor precio posible, y que todo ello se hace con ecuanimidad y transparencia"<sup>1</sup>

La contratación pública, también puede ser definida como "... la celebración de contratos directamente enfocados con los fines del Sector Público, donde una de las partes es un ente público y actúa como tal, sometido a un régimen jurídico.

1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública.*



Por su parte, la contratación privada es un acuerdo entre dos partes jurídicas diferentes, donde mediante un documento registran los datos de la negociación, condiciones y pago. El tipo de contrato varía según el grado de responsabilidad de cada una de las partes involucradas.

A hora bien, se puede decir entonces que la diferencia entre estos dos tipos de contrataciones radica en que la contratación privada es un acuerdo formal entre las partes involucradas, donde puede llegar a ver flexibilización de términos y condiciones acordadas en común; mientras que en la contratación pública, *compiten varios agentes económicos, para obtener la asignación de los bienes y servicios que un ente de la Administración Pública se propone contratar a través de diversos procesos de adquisición y que están sujetos a condiciones establecidas por el Sector Público* o por la entidad pública que esté adquiriendo los bienes y servicios necesarios para su gestión.

Las compras o adquisiciones de bienes y la contratación de servicios, constituyen una función administrativa que establece los mecanismos, instrumentos y procedimientos disponibles para realizar de manera óptima la adquisición, y así obtener las mejores condiciones de precio, calidad, oportunidad y financiamiento, en concordancia con las especificaciones determinadas. Su objetivo es satisfacer de manera eficiente, racional y efectiva las necesidades y expectativas de la propia organización, seleccionando las fuentes adecuadas que aseguren el abasto de materiales o bienes en las condiciones establecidas o requeridas por el usuario solicitante.<sup>2</sup>

### III. Marco jurídico de las contrataciones en México

De acuerdo con Hans Kelsen,<sup>3</sup> el sistema jurídico se podría presentar como una pirámide escalonada, en la que se

2 Infante Meléndez, Héctor Mateo. *Adquisición de bienes y contratación de servicios del sector público*, INAP. México, junio de 2011.

3 Profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Viena (desde 1917), **Hans Kelsen** fue uno de los principales autores de la constitución republicana y democrática que se dio en Austria en 1920, tras su derrota en la Primera Guerra Mundial (1914-18) y la consiguiente disgregación del imperio Austro-Húngaro. Enciclopedia Biográfica en Línea. Biografías y Vidas, 2004-2019.

relacionan un conjunto de normas jurídicas dentro de un sistema normativo, sobre la base del principio de jerarquía, de acuerdo con la Figura 1.

*Cuadro 1*  
*Diferencias entre la contratación pública y la privada*

<b>Contratación pública</b>	<b>Contratación privada</b>
Los proveedores o contratistas se escogen por medio de una licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o por adjudicación directa.	Para realizar el contrato no es necesario que se convoque a un procedimiento de adjudicación.
La contratación es más compleja por todos los trámites legales que debe cumplir por contratar con la Administración Pública.	Su contratación es más sencilla, prácticamente directa, no se requiere tanta tramitología.
Para poder contratar con el Sector Público es necesario estar inscrito en un padrón de proveedores	Para celebrar un contrato, sólo se requiere una buena oferta que satisfaga las necesidades.
Sus contratos se hacen por intermedio de entidades del Sector Público.	Su contratación es privada, por inversionistas particulares.
Los inversionistas son el Sector Público mismo o inversión mixta (pública-privada).	La inversión es de capital privado.
Se busca un beneficio social o desarrollar una obra que beneficie al Sector Público y a la comunidad	Se crea para buscar el beneficio propio de una empresa.
La celebración del contrato se hace bajo una normatividad específica	Sólo se requieren acuerdos entre los particulares que celebran el contrato.

Fuente: Elaboración propia con base en el marco normativo de las contrataciones públicas y las definiciones de las contrataciones de la iniciativa privada.

*Figura I. Pirámide de Hans Kelsen*



Fuente: Hans Kelsen “Teoría pura del derecho”, Edición universitaria de Buenos Aires, 4ª edición, 2009.

El planteamiento de Hans Kelsen, se adecua a la normatividad jurídica de las contrataciones públicas, es por ello que en este artículo se analizarán de manera sucinta, las normas generales que rigen el sistema de contrataciones públicas en el sector público, empezando por lo planteado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; en el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN) y en las leyes que las regulan: la “Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público” (LAASSP) y así como la “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas” (LOPSRM) y sus reglamentos.

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), plantea en el Artículo 134, que “... los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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 y las entidades federativas,

*con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente...*

*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, con el fin de asegurar al Sector Público 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 Sector Público.*

*El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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.*

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

*Los servidores públicos de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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.”<sup>4</sup>*

4 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril del 2019.

Es decir a partir del marco constitucional se establece que los recursos económicos, se deberán administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; y que las contrataciones públicas, se deben de realizar por regla general a través del mecanismo de la licitación pública, que asegure al Estado las mejores condiciones disponibles de compra, en un marco libre de corrupción.

— La “Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público” (LAASSP), establece en su Artículo 28, el carácter de las licitaciones públicas, las cuales serán nacionales “... *en las cuales únicamente podrán participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y que cuenten por lo menos, con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que se determinará tomando en cuenta la mano de obra, insumos de los bienes y demás aspectos que determine la Secretaría de Economía mediante reglas de carácter general, o bien, por encontrarse debajo de los umbrales previstos en los tratados, o cuando habiéndose rebasado éstos, se haya realizado la reserva correspondiente.*”

*La Secretaría de Economía mediante reglas de carácter general establecerá los casos de excepción correspondientes a dicho contenido, así como un procedimiento expedito para determinar el porcentaje del mismo, previa opinión de la Secretaría de Economía y de la Secretaría de la Función Pública. Tratándose de la contratación de arrendamientos y servicios, únicamente podrán participar personas de nacionalidad mexicana.”*<sup>5</sup>

En ese Artículo, también se establece la existencia de licitaciones de carácter “... *internacionales bajo la cobertura de tratados*, en la que sólo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que nuestro país tenga celebrado un tratado de libre comercio con un capítulo de compras gubernamentales, cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados de libre comercio, que contengan disposiciones en materia de compras del sector público y bajo cuya cobertura expresa

5 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Última reforma.

se haya convocado la licitación, de acuerdo con 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.”<sup>6</sup>

En este contexto las compras que están sujetas a los Tratados de Libre Comercio, que México ha firmado con otros países, se sujetan a su marco normativo, que inclusive de acuerdo a la jerarquía de Kelsen, se encuentra por arriba de las leyes nacionales.

— *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)* es el tratado comercial, más importante que tiene firmado el gobierno con algún país extranjero.

En el *Capítulo X del TLCAN*, se establece la normatividad de las compras del sector público, dentro de las cuales se destacan los siguientes apartados: la identificación del ámbito de aplicación de las contrataciones gubernamentales; la valoración de los contratos; el trato nacional y no discriminación; las reglas de origen; la denegación de beneficios; la prohibición de condiciones compensatorias especiales; las especificaciones técnicas; los procedimientos de licitación; la calificación de proveedores; la invitación a participar; los procedimientos de licitación selectiva; los plazos para la licitación y la entrega; las bases de licitación y las disciplinas de negociación.

De acuerdo con lo anterior, la economía mexicana, en materia de contrataciones también debe estar atenta a las condiciones económicas y procedimientos, que se establecen en los tratados comerciales que hemos firmado, siendo el TLCAN el que más las regula.

— Por su parte la LAASSP tiene por objeto “... *reglamentar la aplicación del Artículo 134 de la CPEUM en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen: las unidades administrativas de la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la Procuraduría General de la Re-*

6 Ibidem.

*pública; 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 las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el ejecutivo federal.”<sup>7</sup> (El Congreso de la Unión emitió la **Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República**, publicada en el D.O.F. del 14 de diciembre de 2018, y posteriormente declaró la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la **Fiscalía General de la República**, de conformidad con el primer párrafo del artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, publicada en el D.O.F. del 20 de diciembre de 2018)*

En esta Ley, no quedan comprendidos los fondos previstos en el Capítulo V de la “Ley de Coordinación Fiscal”, ni las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como las entidades que cuenten con un régimen específico en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, quienes aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, sujetándose a sus propios órganos de control.

En la LAASSP se establecen los siguientes capítulos para regular las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público:

— *Los procedimientos de contratación*, en este capítulo se establece que las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos de la licitación pública; la invitación a cuando menos tres personas; o la adjudicación directa, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Sector Público las mejores

7 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público. Última reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. Artículo 1, pp 1-2.

condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En este apartado también se analizan, las excepciones a la licitación pública, estableciéndose que “... las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.”<sup>8</sup>

— En el apartado *De los Contratos*, se establecen las condiciones y las cláusulas que deberán pactarse los mismos de acuerdo con lo establecido por la LAASSP, las cuales deberán coincidir con las bases de licitación.

— En el capítulo *De la Información y Verificación*, se determina la forma y términos en que las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría de la Función Pública, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Economía, la información relativa a los actos y los contratos materia de esta ley, serán establecidos por dichas Secretarías, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

— En lo referente a *las Infracciones y Sanciones*, se determinan cuáles de éstas se impondrán a los licitantes o proveedores que infrinjan las disposiciones de la ley, estableciéndose los mecanismos de solución de las controversias; la presentación de inconformidades, el procedimiento de conciliación y arbitraje, así como de otros mecanismos de solución de controversias y competencia judicial.

— En la “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas” (LOPSRM) los procedimientos de contratación, son los mismos analizados en la LAASSP.

La contratación de la obra pública, se diferencia del proceso de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, de los mecanismos de la contratación y la ejecución de la obra, en que en ésta se establece el mecanismo *de la administración directa* en la construcción de obras públicas, estableciéndose que previo a la autorización

8 *Ibid.* Artículo 40.



de su presupuesto, "... las dependencias y entidades podrán realizar trabajos por administración directa, siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, consistentes en maquinaria y equipo de construcción y personal técnico, según el caso, que se requieran para el desarrollo de los trabajos respectivos y podrán: utilizar la mano de obra local que se requiera, lo que invariablemente deberá llevarse a cabo por obra determinada; alquilar el equipo y maquinaria de construcción complementario; utilizar preferentemente los materiales de la región, y utilizar los servicios de fletes y acarreo complementarios que se requieran.

En la ejecución de los trabajos por administración directa, bajo ninguna circunstancia podrán participar terceros como contratistas, sean cuales fueren las condiciones particulares, naturaleza jurídica o modalidades que éstos adopten.

Cuando se requieran equipos, instrumentos, elementos prefabricados terminados, materiales u otros bienes que deban ser instalados, montados, colocados o aplicados, su adquisición se regirá por las disposiciones correspondientes a tal materia.”<sup>9</sup>

Es importante destacar que bajo el mecanismo de administración directa, se plantean realizar varias obras en el sexenio del presidente López Obrador, tales como la construcción de la “Refinería de Dos Bocas”, el “Aeropuerto de Santa Lucía”, y el “Tren Maya” por mencionar los más importantes.

En lo que se refiere a la información, verificación y en lo relativo a las infracciones y sanciones, prácticamente se mantiene la tesitura a lo planteado en la LAASSP.

#### **IV. Importancia de las contrataciones públicas en el ámbito internacional y su sustentabilidad**

Los recursos asignados a la contratación pública, dotan al Sector Público de un enorme poder adquisitivo, el cual utilizado racionalmente sirve como palanca y promotor del desarrollo económico y social, dado su impacto en todos

9 *Ibid.* Artículo 70.

los agentes económicos que participan en el proceso, al dinamizar la demanda de sus bienes y servicios.

De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el gasto en contrataciones públicas, significa "... en promedio el 12% del producto interno bruto (PIB) en países de la OCDE, y hasta el 30% del PIB en varios países en desarrollo.

Potenciar este poder adquisitivo con la compra de más bienes y servicios continuos puede ayudar a dirigir a los mercados hacia el camino de la sostenibilidad, reducir los impactos negativos de una organización, y además producir beneficios positivos para el ambiente y la sociedad."

Los contribuyentes exigen cada vez más que el gasto público sea confiable y eficiente, sobre todo en tiempos de consolidación fiscal.

Los gobiernos de los países de la OCDE prestan cada vez más, una mayor atención a la manera como se gastan los escasos recursos presupuestarios y México no es la excepción.

Es por ello y dados los montos presupuestales que se asignan a las contrataciones públicas, uno de los objetivos fundamentales que busca este proceso es el de restablecer la confianza en las instituciones públicas, lo cual ha sido un objetivo fundamental en muchas reformas e iniciativas recién emprendidas por el nuevo gobierno mexicano.

El gran volumen de la contratación pública y su elevada exposición al riesgo representan oportunidades claras de recuperar la confianza pública no sólo en la integridad del gobierno, sino también en su eficiencia.

Además de leyes y regulaciones, la evolución de la tecnología utilizada en la contratación pública, podría generar efectos indirectos sobre este proceso, ya que puede cambiar de forma radical la manera de realizar y reportar las operaciones de contratación pública.

Los países de la OCDE, han utilizado plataformas de contratación electrónica para promover la transparencia, el sistema CompraNet en el caso mexicano siempre ha constituido una herramienta imprescindible en esta tarea.

Los avances obtenidos a últimas fechas en el área de la tecnología, ahora ofrecen a las autoridades nuevas posibilidades de mejorar la eficacia y la gestión estratégica de la administración de riesgos en la contratación pública, por lo que el sistema de CompraNet sería un arma tecnológica inmejorable para apoyar este objetivo.

A nivel mundial, ya no se busca únicamente la promoción del crecimiento económico, sino que éste sea sostenible, es decir que el desarrollo económico, no afecte la sustentabilidad de la naturaleza.

En septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, en la cual se encuentran los denominados “17 Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS), que buscan profundizar esos objetivos, y que toman en consideración las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la medioambiental.

Los ODS han reiterado el fuerte lazo entre la protección medioambiental, el desarrollo sostenible y la contratación pública.

En efecto, una de las metas del objetivo 12, sobre las “Modalidades de consumo y producción sostenibles”, se enfoca específicamente en promover “prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.”

Por lo tanto, el desarrollo de prácticas de “Contrataciones públicas sostenibles” (CPS) se reconoce como un componente estratégico clave para los esfuerzos mundiales por lograr modalidades de consumo y producción más sostenibles.

## **V. Importancia de las contrataciones públicas en la economía mexicana, durante el primer año de nuevo gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador <sup>10</sup>**

La importancia de las contrataciones en el nuevo gobierno se determinarán con base en el monto que se les asigna en el “Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación”

10 En este artículo cuando se hable del “Nuevo gobierno” (NG), se hace mención al del licenciado Andrés Manuel López Obrador.

(PEF), para el año 2019, básicamente tomando en cuenta los capítulos de gasto de 2000 Materiales y suministros; 3000 Servicios generales; 4000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles y 6000 Obra pública.

El presupuesto de la Administración Pública Federal para el año 2019, ascendió a \$ 5,838 billones, y se espera que el Producto Interno Bruto (PIB), sea del orden de los \$ 23,552 billones, lo que significa que el Presupuesto Público Federal representará en este año el 24.8% del PIB.

El gasto público para el ejercicio fiscal del 2019, se divide en los capítulos de gasto, que se detallan en el Cuadro 2.

*Cuadro 2. Presupuesto de egresos de la federación (pef) 2019*

Capítulo	Concepto	Total, por capítulo	% Respecto del total del PEF	% Respecto del total del PIB
1000	Servicios personales	\$ 868.5	14.9	3.7%
2000	Materiales y suministros	\$ 333.3	5.7	1.4%
3000	Servicios generales	\$ 278.52	4.8	1.2%
4000	Subsidios, transferencias y otras ayudas	\$ 1,760.4	30.2	7.5%
5000	Bienes muebles, inmuebles e intangibles	\$ 37.6	0.6	0.2%
6000	Obra pública	\$ 82.2	1.4	0.3%
7000	Inversiones financieras y otras provisiones	\$ 60.9	1.0	0.3%
8000	Participaciones y aportaciones	\$ 1,667.6	28.6	7.1%
9000	Deuda pública	\$ 770.8	13.2	3.3%
<b>Total</b>		<b>\$ 5,838.0</b>	<b>100.0</b>	<b>24.8%</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). "Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2019.

De acuerdo con los datos del Cuadro 2, y partiendo del supuesto que en los capítulos de gasto: 2000 Materiales y suministros; 3000 Servicios generales y en el 5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles, se encuentran las claves de suministro que se adquieren en términos generales, con base en la “Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”; y tomando en cuenta también el capítulo de gasto 6000 Obra pública, la cual se contrata en términos generales con la “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las mismas”, podríamos afirmar que el Gobierno Federal gastará en el año 2019 un total de \$ 731.6 miles de millones en estos capítulos de gasto, lo que representa el 12.5% del Gasto Público Federal y del 3.1% del PIB; a esto habría que agregar lo gastado por los niveles de Gobierno Estatal y Municipal, con sus recursos propios y federalizados.

Estos datos se encuentra por debajo de los cálculos tradicionales de la OCDE, que ubican el gasto en contrataciones públicas entre el 12% y el 30% del PIB, debido a los ajustes que se han realizado en la actual administración, los cuales más que promover una expansión de la economía, han buscado más el equilibrio presupuestario, lo que indudablemente limitará el efecto que las contrataciones públicas ejercen sobre el crecimiento de la economía y la creación de empleos productivos.

## **VI. Dependencia encargada de las contrataciones en México**

La administración del licenciado Andrés Manuel López Obrador, planteó reformas administrativas importantes, en lo que se refiere a la gestión y el control normativo de las contrataciones públicas,<sup>11</sup> al asignarle esta responsabilidad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mismas que anteriormente desempeñaba la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Las funciones en materia de contrataciones públicas que se le asignan a la SHCP son las siguientes:

11 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. Reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2018 y 14 de mayo de 2019.

- Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la “Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público” y la “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias; así como promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas.
- Fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que la propia secretaría determine.
- Establecer normas y lineamientos en materia de control presupuestario, así como ejercerlo en las contrataciones públicas consolidadas a través de la Oficialía Mayor.
- Participar en las negociaciones comerciales internacionales relacionadas con los capítulos de compras del sector público y coordinar compras estratégicas del mismo que generen beneficios al país; elaborar disposiciones que promuevan la participación de la proveeduría nacional en las compras de dicho sector, así como asesorar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sobre el cumplimiento de la normativa en esa materia.
- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la federación; expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios, para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes, así como expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y en general, los bienes inmuebles de la federación.

Estos cambios se sustentaron en la importancia económica y social, del gasto público destinado a las contrataciones y a la búsqueda de la eficiencia y eficacia de su ejercicio y a

desterrar los riesgos de corrupción en que las contrataciones se han visto envueltas en los últimos años.

Es por ello que en el *Plan Nacional Del Desarrollo (PND) 2019-2024*, aunque no se realiza de manera específica un análisis sobre la gestión de las contrataciones públicas, si se comenta sobre uno de los problemas fundamentales que aquejan a las mismas que es la corrupción y la impunidad.

El PND estableció en el “Eje general I Política y Gobierno”, erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad, ya que la “... *corrupción es la forma más extrema de la privatización, es decir, la transferencia de bienes y recursos públicos a particulares.*”

*Las prácticas corruptas, agudizadas en el periodo neoliberal, dañaron severamente la capacidad de las instituciones para desempeñar sus tareas legales, para atender las necesidades de la población, para garantizar los derechos de los ciudadanos y para incidir en forma positiva en el desarrollo del país...*<sup>12</sup>, en el cual se detalla que:

*“... en los últimos años los casos de corrupción han sido cada vez más frecuentes, notorios y graves, mostrando con ello que se ha vuelto una práctica común entre gobernantes, funcionarios públicos, empresas y sociedad en general. La corrupción resulta en consecuencias graves porque erosiona la confianza que el ciudadano deposita en sus gobernantes, reduce las arcas públicas, favorece actores económicos, fomenta la sobrerregulación de los trámites, entre otras.”*

Se documenta que de 2012 a 2016 aumentó 50% el número de denuncias de corrupción contra servidores públicos de acuerdo con la Secretaría de la Función Pública.

El PND, propone para alcanzar el objetivo de *Mejorar la capacidad de prevenir y combatir de manera efectiva la corrupción y la impunidad* las siguientes estrategias:

12 *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2019. p. 6.

- Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción mediante la ciudadanización, los sistemas de control y sanción y mecanismos de contraloría, la fiscalización y la rendición de cuentas. Implementar, dar seguimiento y evaluar la “Política nacional anticorrupción” aprobada por el “Comité coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción”, así como los programas, acciones y acuerdos determinados por esta instancia de coordinación, garantizando la ejecución de esta política dentro de la Administración Pública Federal.
- Impulsar la coordinación entre los poderes de la unión y de los distintos órdenes de gobierno en la aplicación de los mecanismos e instrumentos que propicien un combate efectivo a la corrupción y la impunidad.
- Promover la estandarización de los datos y la interoperabilidad de los sistemas que integran la “Plataforma digital nacional” para el uso y aprovechamiento de la información con fines de inteligencia, prevención e identificación de riesgos de corrupción.
- Fortalecer el combate a la corrupción y a la impunidad a través de la implementación de las medidas contenidas en instrumentos internacionales de los que el Sector Público mexicano es parte y promover la suscripción de aquellos que en esa materia no se hayan suscrito.
- Combatir los niveles de impunidad dentro de la Administración Pública Federal mediante acciones de prevención; atención a la denuncia ciudadana; la utilización de mecanismos de investigación e inteligencia, que incluyan estrategias en materia de lavado de dinero y recuperación de activos; la identificación de conflictos de interés; y la sanción de faltas administrativas y actos de corrupción.
- Promover la ética y la integridad entre las y los servidores públicos que permitan impulsar la mejora continua y el desempeño orientado a resultados; evaluar el desempeño de los programas y políticas públicas; implementar un sistema abierto y transparente en materia de obras y adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como fomentar la simplificación administrativa



y la democratización de las tecnologías de la información y comunicaciones.

– Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos, así como su sensibilización y capacitación sobre el marco de derechos humanos y las perspectivas de género, interculturalidad y no discriminación.

## **VII. Propuestas de la OCDE** <sup>13</sup>

Por su parte la OCDE, en sus estudios sobre gobernanza pública, establece que el área encargada de las contrataciones en México, necesitará utilizar la tecnología para modernizar y alejar de la corrupción las contrataciones públicas, de acuerdo con las siguientes acciones:

### **Ajustar la estrategia de contratación electrónica a un programa de reforma amplio y coordinado**

Es conveniente que el sistema de contratación electrónica forme parte de un programa multifacético que concuerde con otros aspectos de la reforma en contratación (como los entornos legales y de política o el entorno del sector privado).

Si la realización de cambios considerables a CompraNet se considera simplemente como un proyecto de modernización tecnológica, sin acompañarla de una reforma en la contratación pública, el proyecto podría no alcanzar los beneficios previstos.

### **Trabajar hacia un proceso de contratación electrónica más eficiente, eficaz y transparente**

Recientemente, el propósito central de los sistemas de contratación electrónica de los países de la OCDE cambió de constituir una plataforma para la transparencia y la divulgación de oportunidades de contratación pública, para ayudar a aumentar la eficiencia y la eficacia en este ámbito. Alcanzarlo requiere identificar las etapas del ciclo de contratación en las que más se requieren las soluciones tecnológicas.

13 Reporte de la OCDE op.cit.

## **Garantizar la integridad en los procesos de contratación pública**

Pese a los intentos de aportar un marco institucional, jurídico y regulatorio para prevenir la corrupción en la contratación pública, la confianza de los ciudadanos en las instituciones y las actividades gubernamentales se mantiene baja y la percepción de corrupción sigue siendo alta.

Al Gobierno Federal de México le resultaría útil desarrollar un marco institucional y normativo de contratación pública coherente y eficiente, que incluya medidas específicas para combatir la corrupción y gestionar mejor los fondos públicos.

Un sistema como CompraNet puede contribuir a conseguirlo –al reducir al mínimo el contacto directo entre los funcionarios de contratación pública y los licitadores– y establecer registros electrónicos de las operaciones de contratación para fines de auditoría y supervisión.

### **Formar a los funcionarios de contratación pública en las competencias necesarias para trabajar con herramientas de contratación electrónica.**

Además de poner en práctica las recomendaciones relacionadas con cambios técnicos y mejoras del proceso, el Gobierno Federal de México tendría que identificar maneras de superar otros obstáculos para el funcionamiento eficaz del proceso de contratación pública.

Los practicantes de esta área requieren apoyo y orientación adicionales para desempeñar sus funciones con eficacia.

La información recabada durante la misión de investigación de la OCDE sugiere que el bajo número de consultas al centro de ayuda de CompraNet refleja la falta de familiaridad con los procesos y las normas del sistema.

### **Implementar prácticas sólidas de datos abiertos puede estandarizar los datos de contratación pública y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas.**

En CompraNet se ofrece una gran cantidad de información sobre la actividad de contratación pública de México, pero ésta no es exhaustiva, y no está disponible en formatos que ayuden a incrementar la rendición de cuentas.

La calidad de los conocimientos que se puedan adquirir con el sistema afectará su capacidad de aumentar la rendición de cuentas, guiar el diseño de las políticas públicas y generar valor por los fondos públicos.

Es necesario abrir al público datos de alta calidad, en un formato que permita analizar tendencias y excepciones. Por consiguiente, CompraNet se podría proponer proporcionar información compartible, reutilizable y legible por máquina que permita desarrollar estadísticas y efectuar análisis de datos.

De acuerdo con lo antes expuesto, el “Sistema de Contrataciones Públicas” que opera el Sector Público mexicano, ha sido eficiente para dotar en tiempo y forma a la Administración Pública mexicana de los bienes, servicios, adquisiciones y obras que ha requerido para su crecimiento económico; sin embargo en la mayoría de los casos, no se han suministrado con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos para lo que fueron destinados, lo que ha generado corrupción e impunidad en el ejercicio de los recursos asignados a las contrataciones públicas.

## **Conclusiones**

De lo expuesto anteriormente, se puede concluir que el gobierno actual, tendrá en sus manos la oportunidad de revertir y mejorar la eficacia y la eficiencia de las contrataciones públicas, lo cual indudablemente tendrá un efecto positivo en la gestión de los nuevos programas y en la promoción del crecimiento económico y la creación de empleos productivos, al ampliar la demanda de bienes y servicios en la economía nacional.

Para lo cual desde mi punto de vista, la nueva política de contrataciones públicas deberá además de lo establecido en el PND y lo propuesto por la OCDE.

- Revisar y actualizar la LAASSP y su reglamento, y en su caso desarrollar una *Ley General de Contrataciones del Sector Público*.
- Simplificar y homologar el marco normativo que las regula;
- Capacitar al personal directivo y operativo responsable de las contrataciones (inclusive creando un servicio civil de carrera especializado en la materia);
- Incorporar la tecnología para el control y la evaluación de los procesos de programación, contratación, control y evaluación de las adquisiciones y la contratación de la obra pública; así como,
- Generar una filosofía de honestidad en los servidores públicos, los proveedores y contratistas, involucrados en los procesos de contratación, desterrando la corrupción en su gestión.

## **Bibliografía**

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril del 2019.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público”. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 noviembre del 2014.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas”. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de enero del 2016.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Ley orgánica de la Administración Pública Federal”. Últimas reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de noviembre de 2018 y del 14 de mayo de 2019.
- Infante Meléndez, Héctor Mateo. *Adquisición de bienes y contratación de servicios del sector público*, INAP. México, junio de 2011.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). “Estudios sobre gobernanza pública”, publicado en el reporte de la OCDE denominado: *Estudio del sistema electrónico de contratación pública de México: Rediseñando CompraNet de manera incluyente*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2019.

Secretaría de la Función Pública, Acuerdo por el que se establece la obligación de incorporar a CompraNet, la información relativa a la planeación de las contrataciones y la ejecución de contratos que regula la “Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público” y la “Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 2017.

### ***Páginas consultadas***

<http://contratacionpublica1228.blogspot.com/2016/06/concepto-contratacion-publica-y.html>

Enciclopedia biográfica en línea. Biografías y vidas, 2004-2019,

[https://www.ecured.cu/teor%c3%ada\\_pura\\_del\\_derecho\\_de\\_hans\\_kelsen](https://www.ecured.cu/teor%c3%ada_pura_del_derecho_de_hans_kelsen)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública.

<https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

Organización de la Naciones Unidas (ONU) Medio Ambiente. Panorama mundial sobre contrataciones públicas sostenibles 2017.

[https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/gr\\_2017-spanish.pdf](https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/gr_2017-spanish.pdf)

---

**Artículo 134 de la Constitución Política de los  
Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus cuatro  
reformas (1982, 2007, 2008 Y 2016).  
Análisis y perspectivas**

**Miguel Ángel Zamarrón Serratos\***

*Resumen.* El presente texto recupera el surgimiento del artículo 134 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus cuatro reformas, para analizar de donde surge la regulación de las contrataciones públicas, cómo evoluciona y cuáles son sus alcances, lo cual contextualiza y abre la posibilidad de una siempre latente quinta reforma al texto constitucional que incorpore los principios y elementos más representativos del actual cambio en la nomenclatura del poder en nuestro país.

*Palabras clave:* Artículo 134; Contrataciones públicas; Reformas; Administración 2019-2024.

**Article 134 of the Political Constitution of the United Mexican States of 1917 and its four reforms (1982, 2007, 2008 y 2016)**

*Abstract.* The present text recovers the emergence of Article 134 in the Political Constitution of the United Mexican

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FCPyS-UNAM; Maestro en Trabajo Social por ENTS-UNAM; Asociado individual del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.; y profesor en la ENTS - UNAM y en el INAP.

States and its four reforms, to analyze where the regulation of public procurement arises, how it evolves and what its scope is, which contextualizes and opens the possibility of an ever-present fifth amendment to the constitutional text that incorporates the most representative principles and elements of the current change in the nomenclature of power in our country.

*Keywords:* Government; Article 134; Public procurement; Reforms Administration 2019-2024.

Fecha de recepción del artículo: 21-mayo-2019

Fecha de aceptación: 19-julio-2019

## **Introducción**

El analizar el origen y circunstancias sobre el surgimiento del artículo 134 de los 136 que integran el texto original de nuestra carta magna<sup>1</sup>, es motivo para analizar de donde surge la regulación de las contrataciones públicas en nuestro país y cuáles son los principios y espíritu que se deben respetar e integrar en toda la normatividad secundaria que de él se desprende a lo largo de todo este tiempo. Sin duda, hoy a 102 años de su aprobación ha cambiado su contenido y alcances, pero también los contextos y motivaciones de la vida política, económica y social, que mencionaban los constituyentes del diecisiete, lo que no ha cambiado es la sencilla misión de normar las contrataciones públicas para evitar fraudes y favoritismos de un régimen que se extingue, haciendo alusión al régimen porfirista, por el contrario, actualmente los cambios que trae consigo la reconfiguración del poder del régimen político en la geografía nacional con la llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en la denominada cuarta transformación (4T), pone sobre la mesa un contexto similar

1 Ley Suprema del sistema jurídico mexicano. Fue promulgada el 5 de febrero de 1917 por Venustiano Carranza en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro. Entró en vigor en mayo de ese mismo año. La Constitución contiene los principios y objetivos de la nación. Establece la existencia de órganos de autoridad, sus facultades y limitaciones, así como los derechos de los individuos y las vías para hacerlos efectivos. Contiene 136 artículos y 19 transitorios, distribuidos en nueve títulos

al de 1917 al criticar la asignación de contrataciones en el régimen neoliberal. Por ello, el recorrido que se presenta a continuación en las cuatro reformas que dan forma y contenido al actual artículo 134, contextualizan y abren la posibilidad de una siempre y latente quinta reforma constitucional que incorpore los principios y elementos más representativos del actual cambio en la nomenclatura del poder en nuestro país.

## **Motivaciones y contexto del Constituyente**

### **Generales**

Las motivaciones *generales* las expresa el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Venustiano Carranza, cuando presenta al H. Congreso Constituyente el informe sobre el proyecto de Constitución que reforma la Constitución de 1857 y deja atrás el conflicto armado de la revolución mexicana.

En este contexto el C. Presidente Carranza hizo la siguiente declaratoria al Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el primero de diciembre de mil novecientos diez y seis, dentro del período único de sesiones.

“Ciudadanos diputados:

Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha que, en mi calidad de gobernador constitucional del estado de Coahuila, inicié contra la usurpación del gobierno de la república, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos, en cumplimiento de una de las promesas, que **en nombre de la revolución** hice en la heroica ciudad de Veracruz al pueblo mexicano: **el proyecto de Constitución reformada**, proyecto en el que están contenidas **todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el**



**progreso por la senda de la libertad y del derecho:** porque si el derecho es el que regulariza la función de todos los elementos sociales, fijando a cada uno su esfera de acción, **ésta no puede ser en manera alguna provechosa**, si en el campo que debe ejercitarse y desarrollarse, no tiene la espontaneidad y la seguridad, sin las que carecerían del elemento que, coordinando las aspiraciones y las esperanzas de todos los miembros de la sociedad, los lleva a buscar en el bien de todos la prosperidad de cada uno, **estableciendo y realizando el gran principio de la solidaridad, sobre el que deben descansar todas las instituciones** que tienden a buscar y realizar el perfeccionamiento humano”.

Lo anterior, contextualiza que cada uno de los artículos propuestos, en el seno de su origen encausan la aspiración de no volver a repetir los vicios con los cuales el gobierno ha desarrollado su acción frente a la sociedad, en la experiencia que se ha tenido desde ser una nación independiente hasta las recientes luchas civiles de la revolución, y que se vuelven la base de las nuevas instituciones que buscarán la prosperidad en la senda de la libertad y el derecho.

Por ello, se precisa:

“La elección directa del presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al gobierno de la nación, y **las reformas que ahora se proponen coronarán la obra...** Porque no hay que perder de vista, y sí, por el contrario, tener constantemente presente, que las naciones, a medida que más avanzan, más sienten la necesidad de tomar su propia dirección para poder conservar y ensanchar su vida, dando a todos los elementos sociales el goce completo”.

Este progreso social del que se habla es la base sobre la que debe establecerse el progreso político; porque los pueblos se persuaden muy fácilmente de que el mejor arreglo constitucional, es el que más protege el desarrollo de la vida individual y social, fundado en la posesión completa de las libertades del individuo, bajo la ineludible condición de que éste no lesione el derecho de los demás.

## **Particulares**

En la propuesta presentada por el presidente Carranza, no había artículo alguno que estableciera los principios que condijeran para el gobierno de la república llevar a cabo las contrataciones, lo único que señalaba era lo conducente al presupuesto y al gasto público.

De esta manera, pasados los trabajos de organización del constituyente y el análisis de la propuesta de cada uno de los artículos de la nueva Constitución, de acuerdo a la discusión de un grupo de Diputados en la 61 sesión ordinaria del Congreso Constituyente, sobre la necesidad de incorporar un artículo que regulara las contrataciones del gobierno, la segunda Comisión de Constitución presentó el proyecto del artículo 131, que se vuelve la esencia de lo que más tarde quedaría aprobado en el artículo 134 del texto Constitucional.<sup>2</sup>

Para ese momento, la discusión del contenido se centraba en el artículo 131:

“Ciudadanos diputados:

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

Con lo anterior, vemos como en el título séptimo de prevenciones generales de la naciente Constitución se agrega un nuevo artículo relativo a las contrataciones del Estado, es decir, con ello vemos la visión y aporte del constituyente

2 El 27 de enero de 2017 en la 64ª sesión ordinaria del periodo único de los trabajos de la nueva constitución en la ciudad de Querétaro en el teatro Iturbide, discuten los diputados C. Paulino Machorro Narváez.- Heriberto Jara.- Arturo Méndez.- Hilario Medina. Rescatando el Diario de Debates del proceso de aprobación de la nueva Constitución.

al fortalecer e ir normando la visa institucional que se proyecta para los años siguientes, la materia del referido artículo no venía en la propuesta original de Carranza, su incorporación fue un logro de los Diputado Constituyentes.

Se precisa de acuerdo a la dinámica de trabajo del constituyente:

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

El artículo que se agrega llevará el número 131 bis y dice así:

“Artículo 131 bis. Todos los contratos que el gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta pública mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.”

A la publicación de la Carta Magna este artículo quedó en lo que hoy conocemos como artículo 134, que se vuelve la base de las contrataciones en nuestro país.<sup>3</sup>

En un primer momento cuando se propuso a discusión del pleno no hubo quien hiciera uso de la palabra. Sin embargo, a continuación, se recupera un breve antecedente que hoy forma parte de las motivaciones particulares que se dieron en el análisis de las discusiones de trabajo del constituyente sobre el surgimiento y aprobación del referido artículo en la constitución.

- El C. Ibarra: Pido la palabra, señor presidente.

3 Originalmente el texto de este artículo se presentó con el numeral 131 en la 64 sesión, sin embargo, la Comisión de Estilo lo colocó en el número 134 como resultado de las modificaciones que se hicieron en la numeración, tal y como ya lo había previsto la Comisión de Constitución, la Comisión de Estilo estaba compuesta por los Diputados Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto, y Ciro B. Ceballos.

- El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano Ibarra.
- El C. Ibarra: Puede presentarse el caso de que no haya personas que hicieran proposiciones para llevar a cabo la obra, o que ninguna de dichas proposiciones fuera aceptada, y como dice el artículo que sólo se llevará a cabo por convocatoria, en ese caso no se podría cumplir con tal disposición; por consiguiente, creo debe hacerse una modificación, diciendo que se abra una convocatoria, **y en el caso de que no se presente una persona que llene los requisitos, se lleve a cabo la obra por administración.**
- El C. Machorro Narváez, miembro de la Comisión: El señor diputado Ibarra supone el caso de que no haya postores; pero una de dos: O el contrato se lleva a cabo con un contratista cualquiera o no se lleva a cabo. En el segundo caso le queda al Gobierno el medio de mejorar las bases del contrato para que haya postores, y de esta manera indudablemente se llevará a cabo la obra.
- El C. secretario: ¿Se considera suficientemente discutido? Los que estén por la afirmativa sírvanse ponerse de pie.

En este sentido, el artículo se reserva para su votación. Quedando a la espera de ser aprobado.

Después en esa misma sesión se votó en el pleno y quedó aprobado con 168 votos. De acuerdo al texto “México a través de sus Constituciones” Tomo VIII. P. 952.

Con lo anterior, podemos observar la preocupación que ya existía sobre la convocatoria para realizar contratos y que éstos se llevaran a cabo ya sea por medio de una convocatoria. y en caso de que no haya proveedores, la realice el propio Estado. Fijándose así las bases constitucionales para normar las contrataciones gubernamentales del naciente régimen posrevolucionario.

Es de subrayarse que en el texto definitivo, como lo comenta Cifuentes (1991) , se eliminó el vocablo “Pública”, que aparecía enseguida de las alocuciones “subasta” y “Convocatoria” en el proyecto de este artículo constitucional, lamentablemente en los Diarios de Debates del Constitu-

yente no se hace mención alguna de lo que motivo la desaparición del término citado, siendo que el texto que había sido aprobado, lo contenía y por otro lado hacia más contundente el alcance de este numeral.

Con ello se puede observar que el Constituyente, va más allá de la propuesta del presidente Carranza, buscando dar transparencia en las transacciones en contrataciones con el gobierno federal, así como darle la misma oportunidad a todos los que se interesen en desarrollar obras públicas en el naciente régimen político. La idea fue igualdad de circunstancias y seguridad en las propuestas al ser presentadas en sobre cerrado para con ello garantizar las mejores condiciones para la operación del Gobierno Federal y así garantizar lo mejor para el Estado mexicano. Siempre privilegiando como medio para realizar las contrataciones la convocatoria en un ambiente de escrutinio público.

### **Texto original (Artículo 134). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.**

El 5 de febrero Venustiano Carranza. primer jefe del ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, con 136 artículos distribuidos en nueve títulos.

Es concretamente, en el séptimo. "*Previsiones generales*", que se designa para la ubicación del artículo 134, correspondiente a:

‘Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de Obras Públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, qué será abierto en junta pública’

Lo que se puede observar en dicho artículo, respecto a su propuesta original en el seno del constituyente; no menciona que la subasta debe ser pública, acción que si se menciona en el 131 bis. En la redacción del artículo se puede observar que sólo se contempló la contratación para la ejecución de obras públicas, quedando la regulación constitucional de las adquisiciones, arrendamientos y servicios generales,

así como la enajenación de bienes que realiza el gobierno federal, para futuras reformas en el texto constitucional.

### **Primera reforma 28 de diciembre de 1982**

La primera reforma fue 65 años después en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación, en la sección del Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Gobernación, el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4<sup>a</sup>, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para quedar como sigue:

“Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno federal 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, 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 disponible en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

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

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

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

## **Segunda reforma 13 noviembre 2007**

Posteriormente, después de 25 años de no haber cambios constitucionales en la materia, el presidente Felipe Calderón Hinojosa promulga la segunda reforma en el Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, donde se adicionan tres párrafos finales al artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

..

...

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.

## **Tercera reforma 7 de mayo 2008**

En menos de un año se presenta la tercera reforma al artículo 134, de igual manera bajo la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, donde se reforma el primer y cuarto párrafo respectivamente.

También, se **reforman** los artículos 74 fracción IV, actuales primer y octavo párrafos; 79 fracciones I y II, y actual quinto párrafo; 122 Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos c) primer párrafo y e); se **adicionan** los artículos 73 fracción XXVIII; 74 fracción VI; 79 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a sexto párrafos a ser tercer a séptimo párrafos, respectivamente, y fracción IV, segundo párrafo; 116 fracción II, párrafos cuarto y quinto; 122, Apartado C, Base Primera, fracción V inciso c) tercer párrafo y 134 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a octavo párrafos a ser tercero a noveno párrafos, respectivamente, y se **deroga** el artículo 74 fracción IV, quinto, sexto y séptimo párrafos, pasando el actual octavo párrafo a ser quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**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 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.

.....

.....

### **Cuarta reforma 29 de enero 2016**

Finalmente, en la presidencia de Enrique Peña Nieto, en el marco de la reforma política de la Ciudad de México –se **reforman** diversos artículos y se derogan partes de otros– se presenta la cuarta reforma el artículo 134 que modifica los párrafos primero, segundo, quinto y séptimo para adaptarlo a la nueva denominación para el Distrito Federal, quedando como sigue:

**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la **Ciudad de México**, 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 y las **entidades federativas**, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

... ..

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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.

.....

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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.

... ..

Comentarios a las reformas del artículo 134 CPEUM

(Texto original 1917)

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

Primera reforma 1982	Segunda reforma 2007	Tercera reforma 2008	Cuarta reforma → 2016
<ul style="list-style-type: none"> <li>La reforma al texto constitucional se da en el contexto en torno a la renovación moral de la sociedad que se impulsó en el sexenio de Miguel de la Madrid. Para desestimular conductas inconvenientes en el servicio público, así como evitar el manejo irregular e inmoral de los recursos patrimoniales de la nación, en lo cual se centró todo el contenido de la reforma al Título Cuarto Constitucional.</li> <li>Junto a las obras públicas del texto de 1917 se elevaron al mismo rango las adquisiciones, arrendamientos, enajenación de bienes y los servicios que contrata el gobierno de la Federación, sin olvidar también las bases, principios y control que las rigen.</li> <li>Antes de esta reforma las bases, requisitos, regulación y otros aspectos en la negociación, se habían dejado a la legislación secundaria de acuerdo a cada aspecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La reforma se da como consecuencia de la elección de 2006.</li> <li>Adicionándose tres párrafos al cuerpo del artículo 134, donde la autoridad electoral se involucra en la organización de los debates y propaganda electoral.</li> <li>Como consecuencia de la reforma electoral de 2007, el entonces Instituto Federal Electoral, actualmente el INE tiene el mandato exclusivo para organizar los debates.</li> <li>Se eleva a rango constitucional que se deben aplicar con imparcialidad los recursos públicos distribuidos entre los partidos políticos para un proceso electoral equitativo.</li> </ul>	<p>La reforma se da en el contexto de la reforma en materia de gasto público, ofrece al Congreso de la Unión facultades para armonizar la contabilidad entre los tres órdenes de gobierno, así como en el tema de fiscalización se logró el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, en especial en lo que se refiere a la fiscalización del contenido de los programas y su efectivo cumplimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tanto la exposición de motivos de la iniciativa de reformas presentada por el Ejecutivo, como los dictámenes de las Comisiones Unidas de ambas cámaras hacen énfasis en la necesidad de que el uso de los recursos públicos se adecue a los principios establecidos en el artículo 134 de la CPEUM con el propósito de que éstos se utilicen de manera eficiente, eficaz y transparente con economía y honradez. Asimismo, se busca tomar en cuenta los resultados del ejercicio para establecer las pautas del presupuesto, es decir, que la información sobre el desempeño de los programas gubernamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La cuarta reforma al artículo 134 que modifica los párrafos primero, segundo, quinto y séptimo se hace para adaptarlo a la nueva denominación para el Distrito Federal, como entidad federativa y donde se habla de demarcaciones territoriales.</li> </ul>

Primera reforma 1982	Segunda reforma 2007	Tercera reforma 2008	Cuarta reforma → 2016
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antes de la reforma cabe mencionar que las disposiciones de menor jerarquía en términos administrativos eran expedidas por el Ejecutivo Federal, con base en las leyes correspondientes que en su momento expidió el congreso en cada materia.</li> <li>• Se deja clara y precisa los principios sobre los que deben administrarse los recursos económicos del Gobierno Federal y del Distrito Federal incluyendo a las Entidades Paraestatales (eficiencia, eficacia y honradez)</li> <li>• Se deben satisfacer cuatro requisitos para la adjudicación, como son la licitación, la convocatoria pública, la libre presentación de proposiciones en sobre cerrado, abrirse públicamente.</li> <li>• El objeto de los contratos debe ser a mejores precios, calidad, financiamiento, oportunidad y otros aspectos que sean en provecho del Estado mexicano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con la reforma se garantiza que la propaganda que se difundida por cualquier autoridad de los tres órdenes de gobierno debe hacerse de una forma: institucional, eminentemente para fines informativos, educativos o de orientación social. Con ello se evita que se utilice la imagen para promocionar partidos y a cualquier servidor público.</li> <li>• El contenido del primer párrafo que se adiciono, si corresponde y tiene que ver con el manejo de los recursos públicos, (naturaleza del artículo 134), pero el segundo y tercer párrafo adicionado considero se pierde la materia del artículo constitucional, al enfocarse a la propaganda en procesos electorales. Desde este análisis se considera que dichas adiciones no necesariamente tendrían que haberse adicionado al artículo 134.</li> </ul>	<p>retroalimente el proceso presupuestario para el siguiente año. Como ya señalamos, este concepto es aplicable a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para ello, esta reforma propone la creación de instancias técnicas tanto a nivel federal como local, y establece en un artículo transitorio el plazo de un año para crearlos, plazo que venció el 30 de mayo de 2009, sin que a la fecha exista claridad en el modo y tiempo en que se cumplió este mandato constitucional. Estos órganos son los responsables de evaluar los resultados obtenidos a través del ejercicio de los recursos públicos y que éstas sean la base para la asignación subsiguiente de recursos en los respectivos presupuestos.<sup>2</sup></li> <li>• Se reforma el artículo 134 actual primer y cuarto párrafos; se adiciona el artículo 134 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a octavo párrafos a ser tercero a noveno párrafos, respectivamente, de la Constitución.</li> <li>• Tiene que ver, con la actividad presupuestaria, con la materia de rendición de cuentas y con la fortaleza a la transparencia.</li> <li>• Se consideró en los debates previos que las modificaciones constitucionales en materia fiscal, significa un parteaguas en el tratamiento y conformación de los proyectos presupuestales del futuro, así como de las instancias de fiscalización y fortalecimiento del Pacto Federal en el ámbito tributario.</li> <li>• Se visualizó que es necesario el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación como instancia técnica de fiscalización</li> </ul>	

Primera reforma	Segunda reforma	Tercera reforma	Cuarta reforma
1982	2007	2008	2016 →
		<p>del Congreso en materia de evaluación de la gestión gubernamental y en específico en la opinión, diseño y verificación de los indicadores de evaluación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se prevé también que la Auditoría Superior de la Federación tenga poderes de fiscalización directa de los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, sea persona física o moral, sea pública o privada, así como también los transferidos a fideicomisos que han sido hasta ahora una zona llena de opacidad en la administración pública, y podrá fiscalizar también los mandatos, los fondos o cualquier otra figura jurídica donde se administren recursos federales.</li> <li>• La reforma hacendaria en materia de gasto público y fiscalización de 2008 contempló acciones previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tales como:                     <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la implementación de un presupuesto basado en resultados, los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados obtenidos de la ejecución del gasto con recursos públicos, a través de instancias independientes para garantizar que los recursos se asignen en los presupuestos de manera eficiente con eficacia, transparencia y honradez y se logre alcanzar los objetivos planteados. (previsto en el artículo 134 de la CPEUM)</li> </ul> </li> </ul>	

1 El artículo 134 de la Constitución dice: "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 están destinados.

2 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria, 12 de septiembre de 2007.

## Conclusiones

### ***Perspectivas ante una quinta reforma en materia de contrataciones***

En la actualidad uno de los retos más importantes en la lucha contra la corrupción empieza por la readequación de la política de contratación pública del Estado. Si de verdad pretendemos utilizar el gasto público como potenciador de nuestro desarrollo es necesario regular y hacer cumplir la normatividad en materia de contrataciones públicas en el Estado mexicano.

Mientras que la OCDE (2018) cita datos de la Secretaría de la Función Pública (SFP), según los cuales 68% de los contratos adjudicados en nuestro país en 2017 con recursos federales (que representaban 25% de los recursos públicos destinados a inversión en infraestructura ese año) fueron otorgados mediante adjudicaciones directas, es decir, mediante procedimientos en los que la autoridad contratante decidió discrecionalmente quién realizaría los trabajos, sin que su capacidad e idoneidad quedara probada en un concurso. Solamente 18% de los contratos (que representan 64% de la inversión pública anual) se otorgaron mediante licitaciones públicas.

Otro caso es la declaración de Raquel Buen Rostro, funcionaria de Hacienda donde afirma refiriéndose al anterior gobierno, que había corrupción en todos los ámbitos de compras del Gobierno, en donde 80% estaban concentradas en el 1.5% de proveedores. *“El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador decidió centralizar en la Oficialía Mayor de Hacienda las compras y adquisiciones de la administración pública, que antes realizaba cada dependencia. ¿Cómo se está dando este cambio? En estadísticas internacionales, las dos funciones públicas donde se detecta mayor corrupción son en la impartición de justicia, en el Ministerio Público; y en la compra pública. En particular en América Latina, más o menos en una de cada tres transacciones de compra pública, en promedio, hay un acto de corrupción. Un principio rector de la nueva administración es el combate a la corrupción y para ello tenemos que controlar la corrupción, de entrada, en las compras públicas. Entre más puntos de compra haya*

*son más puntos potenciales de corrupción; entre menos haya, el control es mucho mejor...*<sup>4</sup>

Ante este enorme potencial que tienen las actuales autoridades gubernamentales de transparentar las contrataciones y sacarlas de la corrupción y potencializarlas como un instrumento del ejercicio del gasto público que sea palanca del desarrollo en nuestro país.

Se analizan las posibilidades de instrumentar principios y espacios de mejora en la presente administración y que pueden ser considerados como líneas transversales ante una posible quinta reforma constitucional y modificación de todo el entramado secundario en la materia de contrataciones en nuestro país.

De acuerdo al “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024” en un análisis efectuado para este artículo<sup>5</sup> sobre la directriz de los mecanismos para evitar la corrupción en los procesos de contratación, se puede encontrar los siguientes elementos a considerarse en la redacción del mismo documento:

- El lenguaje del discurso oficial fue sistemáticamente desvirtuado. A la manipulación se le llamó solidaridad, al saqueo se le denominó rescate, la opacidad y el encubrimiento fueron bautizados como confidencialidad, información reservada o protección de datos personales, a la apropiación indebida de bienes públicos fue llamada desincorporación y **la corrupción fue denominada licitación o adjudicación directa.**
- Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad. La corrupción es la forma más extrema de la privatización, es decir, **la transferencia de bienes y recursos públicos a particulares.** Las prácticas corruptas, agudizadas en el periodo neoliberal,

4 **La Jornada**, 20 de mayo de 2019, “Había corrupción por doquier en las compras oficiales”: Buenrostro. Roberto González Amador, URL: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/05/20/habia-corrupcion-por-doquier-en-las-compras-oficiales-4287.html>, consultada el 15 de julio de 2019.

5 Este fuerzo se realiza con la limitante de tiempo y falta de información del posicionamiento de la presente administración con respecto a las posibles reformas que se lleven a cabo para fortalecer la materia de contrataciones que está regulada en el artículo 134 constitucional y que es motivo de este artículo.

dañaron severamente la capacidad de las instituciones para desempeñar sus tareas legales, para atender las necesidades de la población, para garantizar los derechos de los ciudadanos y para incidir en forma positiva en el desarrollo del país. Por ello, erradicar la corrupción del sector público es uno de los objetivos centrales del sexenio en curso. Tal es el propósito de tipificar la corrupción como delito grave, **prohibir las adjudicaciones directas**, establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos, eliminar el fuero de los altos funcionarios, fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales, **monitorear en línea y en tiempo real el dinero para adquisiciones y realizar verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición**. Con ese mismo objetivo se propondrá al Congreso de la Unión la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés, se centralizará las instancias de contraloría, se reforzarán mecanismos fiscalizadores como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se reorientará la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y se creará una unidad policial especializada en lavado de dinero.

- La dinámica de los negocios es indispensable para el desarrollo nacional y para el buen desempeño de la economía, pero es indispensable sacar del ámbito político las legítimas actividades para obtener ganancias. Con este propósito se mantendrá una estricta vigilancia de los conflictos de interés de los servidores públicos, **se combatirá la corrupción en la asignación de contratos y concesiones y se sancionará como delito grave todo intento de distorsión electoral mediante la inyección de recursos no autorizados en campañas políticas o para ofrecer beneficios personales de cualquier clase a cambio del voto**.
- El aparato gubernamental, tal y como se recibió el 1 de diciembre de 2018, estaba plagado de instituciones redundantes, de duplicidad de funciones y de oficinas y partidas presupuestales



sin propósito o resultados. En apego al marco legal, el gobierno federal eliminará los despachos inútiles, concentrará las funciones y tareas en las dependencias centralizadas y reorientará los presupuestos dispersos a los programas significativos y de alto impacto social y económico. Los lujos, los dispendios y la opulencia que caracterizaban el ejercicio del poder han llegado a su fin. **El gobierno actual está decidido a eliminar los privilegios y prebendas de que han disfrutado los funcionarios de nivel alto y medio y pondrá fin a la contratación generalizada e indiscriminada de personal de confianza, a la asignación abusiva de oficinas, vehículos, mobiliario, equipos de comunicación y viáticos; al pago con cargo al erario de seguros de gastos médicos; a los presupuestos para fiestas y banquetes y a los viajes sin sentido.**

- Respeto a los **contratos existentes** y aliento a la inversión privada.

El gobierno federal **respetará los contratos suscritos por administraciones anteriores**, salvo que se comprobara que fueron obtenidos mediante prácticas corruptas, en cuyo caso se denunciarán ante las instancias correspondientes.

Por lo anterior, se conceptualiza e identifica que las líneas de acción para el cambio en la cuarta transformación de la vida pública en nuestro país, en el discurso del Ejecutivo, giran en torno a combatir los procesos corrupción en el manejo de los ingresos y gastos del gobierno, mediante el manejo de las contrataciones (*adquisiciones, arrendamientos y servicios, obras públicas y servicios relacionados*). Por ello, encontramos el posicionamiento del combate a la estrategia de gobierno y su relación como el principal problema que México debe superar para potencializar el desarrollo que necesita para salir del atraso y procurar la igualdad de oportunidades. Implementar en la ejecución del gasto una política de austeridad y consolidaciones en las compras. Así como elevar la corrupción en el manejo del gasto como delito grave, evitando la simulación en la ejecución de compras y obras públicas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su Oficialía Mayor en el mes de mayo del 2019, emitió

la “*Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas*”, donde el Gobierno de México ha planteado una estrategia para reducir la corrupción y generar valor para el Estado, cambiando la manera de realizar las contrataciones públicas, implementando 7 acciones principales:

- 1. Fortalecimiento de la planeación:** Integración de programas anuales de adquisiciones y obra pública; Agregación de demanda; Metodologías de investigación de mercado y las estrategias de contratación con abastecimiento estratégico.
- 2. Impulso a MiPyMES, cooperativas y empresas con responsabilidad social:** Mecanismo que incrementen la participación de MiPyMES y cooperativas, y el desarrollo de proveedores por medio del abastecimiento estratégico.
- 3. Coordinación de unidades contratantes:** Ente público que dirige y coordina la normatividad y políticas de contratación a través de las Unidades de Administración y Finanzas (UAF) de las dependencias y entidades conforme a las mejores prácticas internacionales, y la centralización que permiten mayor coordinación, control y seguimiento del gasto público.
- 4. Contrataciones consolidadas:** Consolidar el 80% del gasto público en contrataciones, y las dependencias y entidades ejecutan el otro 20% del gasto público en contrataciones.
- 5. Implementación de herramientas tecnológicas:** Automatización del ciclo de contratación pública planeación, gestión del gasto, contratación, administración y evaluación; Procedimientos de contratación más ágiles, más transparentes y menos costosos, y el desarrollo de sistema electrónico en software abierto.
- 6. Gestión de cambio de cultura:** Capacitación y certificación de servidores públicos de las unidades compradoras; Cultura de honestidad e integridad en servidores públicos y proveedores, y el monitoreo y evaluación de servidores públicos de las unidades compradoras.
- 7. Generación de un marco normativo flexible:** Que sea acorde a la operación en adquisiciones y obra pública; Transparentes mediante la

automatización del ciclo de contrataciones; Mejores mecanismo control y fiscalización, y las nuevas estrategias de contratación.<sup>6</sup>

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió el “Acuerdo por el que se delega en el Oficial Mayor, la facultad de promover, diseñar, elaborar, celebrar, suscribir y administrar los contratos marco”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de julio de 2019, en el cual, se delegó al Oficial Mayor, la facultad de promover, diseñar, elaborar, celebrar, suscribir y administrar los contratos marco, en términos de los artículos 17 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 14 de su Reglamento, y para establecer los lineamientos para coordinar dicho procedimiento, adicionalmente, el Oficial Mayor podrá auxiliarse de los servidores públicos adscritos a dicha unidad administrativa, que para tal efecto designe por oficio, a fin de ejercer las facultades delegadas, con excepción de la suscripción de los Contratos Marco.

La identificación de las anteriores acciones se volverá procesos de gestión que caracterizarán a la Administración 2019-2024 durante los próximos años.

En este contexto, y como reflexión final se deja la siguiente pregunta ***¿Qué materia del artículo 134 constitucional tendría que ser modificada para reforzar los principios de cambio del proyecto de transformación que propone el actual gobierno de la República?***

## **Bibliografía**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Lunes 05 de febrero de 1917. Tomo V. 4<sup>a</sup> época, número 30.
- Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los

6 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Oficialía Mayor, “Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas”, mayo de 2019, URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469011/Presentacio\\_n\\_Conferencia\\_Prensa\\_OM.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469011/Presentacio_n_Conferencia_Prensa_OM.pdf)

- artículos 22, 73 fracción VI base 4<sup>a</sup>; 74 fracción V, 76 fracción VII, 94,97,127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Martes 28 de diciembre de 1982.
- Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Martes 13 de noviembre de 2007.
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Miércoles 7 de mayo de 2008.
- Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Diario Oficial. Viernes 29 de enero de 2016.
- Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Período Único. Querétaro, 1º de diciembre de 1916. Tomo I.- Núm. 12.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria, 12 de septiembre de 2007.
- México a través de sus Constituciones. Tomo VIII.
- Mario Cifuentes Vargas. El artículo 134 Constitucional y las adquisiciones, arrendamientos, contrataciones de servicios, obras públicas y enajenación de bienes del estado (origen, evolución e interpretación). 1991. Facultad de Derechos. UNAM. Recuperado de Biblioteca Jurídica Virtual del instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), consultado, 10 de mayo de 2019.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de manera incluyente. París: OCDE. Recuperado de: [http://www.keepeek.com/DigitalAssetManagement/oecd/governance/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-demexico\\_9789264287938-es#.WoMrAK2ZOi4](http://www.keepeek.com/DigitalAssetManagement/oecd/governance/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-demexico_9789264287938-es#.WoMrAK2ZOi4), consultado 15 de mayo de 2019.

Roberto González Amador. “Había corrupción por doquier en las compras oficiales”: Buenrostro. Lunes, 20 mayo 2019, Sección economía, La Jornada. En línea <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/05/20/habia-corrupcion-por-doquier-en-las-compras-oficiales-4287.html>, consultado el 30 de mayo de 2019.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 2019, pp. 26.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estrategia Integral del Nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mayo 2019, p. 8, URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469011/Presentacio\\_n\\_Conferencia\\_Prensa\\_OM.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469011/Presentacio_n_Conferencia_Prensa_OM.pdf)

## **Conceptos básicos de la planeación en las contrataciones públicas. (Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y Obra Pública)**

**Atziyadé Schiaffini Barranco\***

*Resumen.* Estudio de la importancia de los conceptos básicos de la planeación en las contrataciones públicas del Estado Federal. Inicia con el diagnóstico para determinen las necesidades o problemas que se quieran resolver. Implica la recolección de información suficiente para establecer diferentes alternativas, el tipo de contratación y se tomen las decisiones durante todo el proceso de la contratación, se marque el camino a seguir.

*Palabras clave:* Planeación en contrataciones públicas, programación, presupuestación, diagnóstico, estrategia integral.

\* Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, Medalla Gabino Barreda, generación 81-84 y Maestría en Administración Pública, por el INAP de España. En el servicio público se desempeñó como Directora Administrativa en el CEFERESO No. 15 Chiapas, Directora de Personal en el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Subdirectora de Profesionalización en la Secretaría de Seguridad Pública. Directora del Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción de la PGR. Enlace Administrativo en la Policía Federal, en total 14 años en el Sector Seguridad. Con 12 años de experiencia en otras Secretarías de la Administración Pública. Experiencia Académica de 26 años, como profesora en la UNAM, U. Anáhuac, UNITEC, UNIMEX, Colegio de Estudios de Posgrado de la Ciudad de México, UTEL. Actualmente es asociada y Profesora en el Instituto Nacional Administración Pública, A.C. en la materia de Administración de Recursos Materiales. En el último año impartió cursos y diplomados en la SEP, SEDENA y SCJN.

Basic concepts of public procurement planning (Acquisitions, Leases and Services, and Public Works)

*Abstract.* It's a study of the important of the **basic concepts of the planning** in the public contracts. It starts whit the diagnostic about needs and population problems, and their solutions. It involves programming, budgeting and integral strategy, with view and mission for the public politics in the federal acquisitions.

*Keywords:* Planning in public contracts, programming, budgeting, diagnostic, acquisitions, integral strategy, view and mission.

Fecha de recepción del artículo: 24-mayo-2019  
Fecha de aceptación: 19-julio-2019

## **Introducción**

Los problemas que enfrenta la Administración Pública Mexicana se enfocan a la inseguridad, en la corrupción, el desgaste del medio ambiente y la falta de confianza en nuestras instituciones, nos obliga a investigar las causas, y a recurrir a los conceptos básicos de la Administración. Es por ello, que cuando empecé a trabajar sobre el tema de las Contrataciones Públicas, y cómo influye el hecho de que las dependencias, e instituciones públicas, y todos los entes públicos y privados, cuenten con los recursos materiales necesarios, con la oportunidad y calidad requeridas, para que cumplan con sus objetivos y con las tareas que tienen encomendadas. Esto me hizo decidirme a hacer un repaso de un punto básico, la primera etapa del proceso administrativo, la planeación y su importancia en las contrataciones públicas, en donde se contemplan tanto las adquisiciones, arrendamientos y servicios, como las obras públicas.

Por tal motivo, en este trabajo se han planteado inicialmente algunos aspectos teóricos sobre el concepto de la planeación como elemento del proceso administrativo, y como un conjunto que tiene diferentes etapas, que van desde conocer la historia y la realidad actual, hasta la ejecución y evaluación de resultados. Al mismo tiempo,

visualizando la interrelación que existe entre esta primera etapa del proceso administrativo, con las otras tres etapas: la organización, dirección y el control o evaluación. Ya que como etapas de un todo no pueden estar aisladas, donde el éxito de una significa el cumplimiento de las otras.

Aunado a esta revisión de los conceptos teóricos, se hace una alusión a las principales normas jurídicas que dan sustento y facultan a los entes de la Administración Pública para realizar las funciones de planeación, encaminadas a satisfacer las demandas sociales.

Finalmente se comentan algunas apreciaciones a manera de conclusión, sobre la importancia de retomar los conceptos básicos de la planeación en el proceso de las contrataciones públicas. Con el firme objetivo de que este ejercicio, más que dar respuestas a la problemática actual, genere dudas y promueva retomar lo básico, para bien de la administración.

## **1. ¿Qué es la planeación?**

Para comentar cuáles son los beneficios que la planeación en las contrataciones de las *Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y Obra Pública (CAARyOP) de un ente público, en cualquier nivel de gobierno*, es necesario tener presente que entendemos por de planeación y cuáles son sus elementos básicos.

Si partimos del punto de vista teórico, Agustín Reyes Ponce, nos dice que la

*“planeación es proyectar y generar escenarios”*<sup>1</sup>. En otras palabras, es ver hacia el futuro en el momento presente. Por tal motivo, tenemos que conocer nuestro presente, si queremos generar un cambio en el futuro, en este caso, de una dependencia o entidad de la administración pública.

1 Reyes Ponce, Agustín. *Administración Moderna*. México. Limusa 2007. Recuperado a partir de [https://es.slideshare.net/Free\\_Virtual\\_World/administracin-moderna-agustin-reyes-ponce](https://es.slideshare.net/Free_Virtual_World/administracin-moderna-agustin-reyes-ponce). Pág.256.



Además, para la ciencia de la Administración Pública, de acuerdo con Chiavenato, el proceso administrativo se compone de 4 etapas, Planeación, Organización, Dirección y Control. “...la planeación es la primera etapa del proceso administrativo”<sup>2</sup>, que inicia con el diagnóstico, herramienta que nos permite conocer nuestra realidad. Es decir, para proponer un camino a seguir, primero tenemos que determinar cuáles son las causas de nuestros problemas actuales, las necesidades o la situación real en este momento. “La planeación se puede conocer y comprender mejor mediante su: – Naturaleza: Lo que es inherente a la planeación como su visión de futuro y su relación con las personas y la organización”<sup>3</sup>.

Por tal motivo, el diagnóstico es la herramienta que nos permite conocer cómo y por qué estamos así. Por lo que se sugiere que, en una organización pública o privada, antes de establecer hacia dónde vamos, se debe determinar cómo estamos, cuáles son las necesidades de la población y de la propia organización. Se sugiere elaborar un análisis FODA, que nos permita conocer las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, con lo que se visualizará esta organización al interior y al exterior de ésta, conociendo su ambiente interno y externo.

Una vez realizado el diagnóstico y analizada la información y los resultados de éste, estamos en la posibilidad de plantear las posibles soluciones, tomar decisiones y establecer los objetivos. Que debemos hacer, para solucionar los problemas y satisfacer las necesidades de la población.

Los objetivos deben estar relacionados con la visión de la organización, de la entidad o dependencia pública, y la misión que tienen dentro de la Administración Pública en General. Es importante que los objetivos sean cuantificables, medibles y alcanzables, de lo contrario, sólo se van a desperdiciar recursos.

Por lo que se definen las estrategias, para alcanzar estos objetivos, así como las políticas institucionales, es decir

2 Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Séptima Edición, McGraw-Hill Interamericana, 2004, Pág. 10.

3 Torres Hernández, Zacarías. *Administración Estratégica*. México. Grupo Editorial Patria. 2014. Pág. 24

se establecen criterios, para la toma de decisiones, o de actuación de todas las áreas que participaran en las diferentes alternativas.

Las alternativas pueden redactarse en forma de programas o planes de acción. Una herramienta muy sencilla pero eficaz es elaborar una gráfica de Gantt, que permita visualizar todas las actividades que se deberán realizar, los tiempos esperados y los reales, así como el área o persona responsable de cada actividad. De la misma forma permite observar aquellas actividades que se realizan en forma paralela y se cuenta con espacio para establecer las observaciones. Además, se determinarán las metas, los indicadores y otras formas de control y evaluación del cumplimiento de lo planeado.

Una vez elaborados los programas, se tiene que establecer el costo que representa la ejecución de este programa, si se va a contar con los recursos, y este o estos programas formarán parte del anteproyecto de presupuesto de egresos que ese ente público presentará, para que se integre al presupuesto de egresos de la Secretaría cabeza del sector, en caso de ser aprobado por el superior jerárquico.

## **2. Sustento jurídico**

Desde el punto de vista Jurídico, en el artículo 2 de la **Ley de Planeación** se establece que: *“La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*. Aquí la planeación es un medio que utiliza el Estado para cumplir con sus objetivos, con ello enriquecemos nuestro concepto de planeación, es ver hacia el futuro y es el medio para que el Estado cumpla con sus objetivos.

Estas etapas de la Planeación, programación y presupuestación, forma parte del proceso de Contratación pública, como se establece en la Lámina I.

Lámina I



Con el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),<sup>4</sup> se establece la relación entre

4 **Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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 y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

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.

la planeación y las adquisiciones, ya que hace referencia a que los recursos económicos del Gobierno deberán ejercerse conforme a lo programado y al presupuesto, asimismo, dice que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes públicos, se harán con apego al procedimiento de licitaciones establecido. Lo que indica la vinculación entre estos dos temas.

Derivado de la Constitución existen otras normas jurídicas que para el tema en estudio son importantes, como son: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), la Ley Federal de Competencia Económica (LFC), así como las respectivas leyes estatales de Procedimiento Administrativo y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Con relación a la Planeación, la Ley del mismo nombre establece que todos los programas Sectoriales, Especiales, Anuales deberán vincularse a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, y orientarse al logro y cumplimiento de los objetivos de éste. Así el Programa Anual de Recursos Materiales integra todos los requerimientos y necesidades y de servicios de las distintas unidades administrativas de la Dependencia o Entidad. Como se establece en el último párrafo del artículo 3 de la citada ley: “Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”. Lo que permite establecer que la planeación no sólo es visualizar el camino a seguir, va a estar presente durante todo ese camino y se tendrán que evaluar los resultados, comparándolos con lo que se esperaba obtener.

Lo anterior se sustenta normativamente, con el artículo **26 Constitucional** apartado A<sup>5</sup>, que a la letra dice: “. . . *Habrá*

5 **Artículo 26, A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

*un Plan Nacional de Desarrollo (PND) al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal*". En otras palabras, el PND marca las directrices de los programas y demás actividades de la Administración Pública, es como una brújula, nos indica el Norte, hacia dónde vamos.

Por tal motivo, elaborar las propuestas del proyecto de presupuesto, los representantes de cada dependencia y entidad pública tienen que retomar los ejes rectores y directrices del PND, y alinearse a él. Es aquí, donde se establece la relación entre la planeación y las adquisiciones, para poder satisfacer las necesidades de recursos materiales que tienen estas dependencias y entidades en forma eficaz y eficiente.

La Ley de Planeación en su artículo 9, establece que: *"Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva intercultural y de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible..."*

La reforma a la Ley de Planeación, mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de febrero de 2018, redujo el tiempo para que el Presidente de la República envíe su Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, **a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión**. No obstante, el artículo Segundo Transitorio del Decreto establece que entrará en vigor el 1° de octubre de 2024, por lo que el Presidente de la República que comience su mandato el 1° de diciembre de 2018 enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de abril del año siguiente a su toma de posesión.

### **3. Planeación, programación, presupuestación y adquisiciones**

Utilizar la planeación, va a permitir a los entes públicos administrar los recursos económicos bajo los principios

que establece el artículo 134 de la CPEUM, que son: “. . . *eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*”<sup>6</sup> De acuerdo con las definiciones de la Guía de Compras Públicas, entenderemos por:

- **“Eficiencia:** se refiere a alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, es decir, obtener el fin al menor costo posible.
- **Eficacia:** es la capacidad para lograr los objetivos y metas programadas, con los recursos disponibles y en un tiempo determinado.
- **Economía:** ahorro o aprovechamiento del dinero y de otros bienes, del trabajo, del tiempo y de cualquier otro elemento que redunde en beneficio de la sociedad.
- **Transparencia:** se refiere a que los procedimientos se realicen en condiciones de legalidad y tratamiento equitativo a los participantes, otorgando información accesible y clara sobre los procedimientos de adquisición y sus resultados.
- **Honradez:** se refiere al comportamiento responsable del administrador público, que consiste en el cumplimiento puntual de sus obligaciones, así como el servicio oportuno y debido a los administrados.”<sup>7</sup>

Como se establece en el artículo 6 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público<sup>8</sup>, las adquisiciones arrendamientos y servicios deben estar autorizados y contenidos en el presupuesto de egresos. O como dice Jacinto Faya, “El gasto público se ejecuta a través de los Presupuestos o Programas Económicos establecidos por los distintos gobiernos”<sup>9</sup>, a nivel federal, estatal y municipal, en el caso de México, ya que la Planeación en

6 Véase página 5 de este documento.

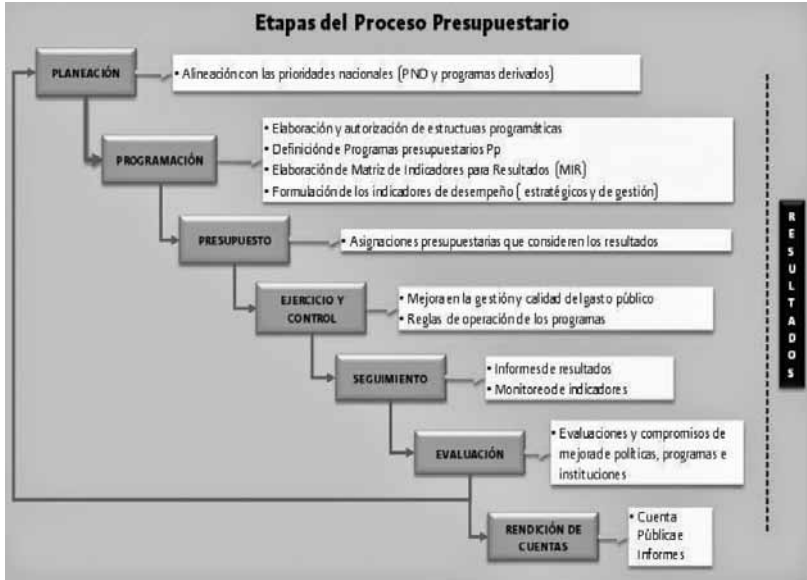
7 Instituto Mexicano de la Competitividad. “Guía práctica de compras públicas. Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal.” Pág. 13.

8 **Artículo 6.** El gasto para las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetará, en su caso, a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables.

9 Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, Primera Edición, de, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1981, Pág. 40.

nuestro país funciona como se muestra en la Lámina II siguiente.

Lámina II



Fuente: SHCP, “Presupuesto basado en resultados (PBR) y Sistemas de evaluación del desempeño (SED), 2008. Pág. 9.

Con este esquema (Lamina II), elaborado por la Unidad de Política y Control Presupuestario, de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, podemos observar el proceso que sigue la planeación en una entidad o dependencia de la administración pública, donde una vez que se elaboraron los programas, para resolver un problema o satisfacer las necesidades de la población, entonces se envía a la Cámara de diputados la propuesta de presupuesto de egresos, con el fin de que autoricen los recursos, con los que se podrán poner en práctica las estrategias de solución.

Dentro de esos programas, que elaboran los entes públicos, se encuentra el Programa Anual de Recursos Materiales y Servicios Generales (PARMySG), donde se establecen sus requerimientos, para: el uso, conservación, mantenimiento,

aprovechamiento y en su caso arrendamiento de los bienes muebles e inmuebles necesarios para cumplir con sus funciones, como se establece en el numeral 13 del acuerdo de 2016<sup>10</sup>. El contenido básico del PARMYSG se integra con los puntos establecidos en el numeral 21 del acuerdo antes citado<sup>11</sup>, que a la letra dicen:

- I. Objetivos y metas;
- II. Calendarización física y financiera de los recursos necesarios;
- III. Las unidades administrativas responsables de aplicar los programas;
- IV. Calendarización de las fechas y plazos estimados para la ejecución de las acciones previstas en los mismos;
- V. Identificación de los servicios que se realizarán con personal adscrito a la Dependencia o Entidad y de aquellos que se contratarán con terceros, y
- VI. Las demás previsiones que resulten pertinentes para la administración eficiente de los recursos materiales y servicios generales de la Dependencia o Entidad de que se trate.”

Con base en el PARMYSG se elabora el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAAAS), donde se establecen cuáles son los bienes y servicios que requiere cada área, para que esté en condiciones de cumplir con los objetivos, no sólo del Programa Anual de Recursos Materiales y Servicios Generales (PARMYSG), sino de

10 **13.** Los titulares de las áreas de recursos materiales y servicios generales con el apoyo de las áreas usuarias, serán responsables de elaborar, coordinar y supervisar la integración del Programa Anual de Recursos Materiales y Servicios Generales, el cual deberá sujetarse a las disposiciones establecidas en el Programa Nacional de Reducción de Gasto Público y contemplar como mínimo los programas siguientes:

- I.** Uso, Conservación, Mantenimiento y Aprovechamiento de Inmuebles;
- II.** Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Mobiliario y Equipo;
- III.** Aseguramiento Integral;
- IV.** Disposición Final de los Bienes Muebles;
- V.** Asignación, Servicio y Mantenimiento de Parque Vehicular, y
- VI.** Servicios Generales.

ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se establecen las disposiciones en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales. DOF 16 de julio de 2010. Última reforma publicada DOF 05-04-2016.pag. 8.

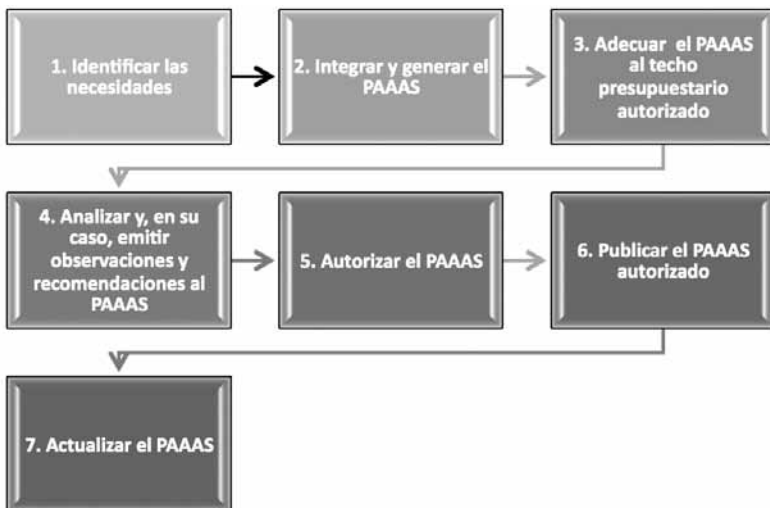
11 *Ibidem* p.p. 10-11.



todos los programas del ente público de que se trate. Esta información debe integrarse al proyecto de presupuesto que se enviará para su autorización. Por eso es tan importante la planeación.

Una vez autorizado el presupuesto, se procederá a ejecutar el proceso de adquisiciones de los bienes o servicios que requiere cada dependencia o entidad, para cumplir con sus programas, de acuerdo con el PAAAS. Quedando este proceso de planeación para formular el PAAAS de la siguiente forma:

*Lámina III*



Basado en la Guía práctica de compras públicas. Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal.

Una vez autorizado el PAAAS se publica en el sistema COMPRANET a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal, para que los proveedores interesados participen, y en caso de realizarse modificaciones, el PAAAS se actualiza.

Además, los nuevos lineamientos para las Contrataciones Públicas, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), establecen como uno de sus objetivos:

“1. Transformar el sistema de contrataciones públicas del Gobierno Federal hacia un sistema más abierto y transparente para obtener mejores condiciones de precio y calidad, en los bienes, servicios, arrendamientos y obra pública”<sup>12</sup>.

Con lo que se pretende, no sólo satisfacer las necesidades de las áreas requirentes, también se pretende acabar con la corrupción y transparentar los procesos de contrataciones públicas. Por tal motivo, en el citado documento se estableció “una estrategia para combatir la corrupción y generar valor al Estado”<sup>13</sup>. Y dentro de esta Estrategia, es precisamente el fortalecimiento de la planeación, la primera de las siete acciones principales, como se puede observar:

### **Fortalecimiento de la planeación**

- \* Integración de programas anuales de adquisiciones y obra pública.
  - Agregación de Demanda.
  - Metodologías de Investigación de Mercados.
  - Estrategias de contratación con abastecimiento estratégico”<sup>14</sup>.

Lo que demuestra una vez más, que la planeación es un elemento fundamental, para cualquier proceso de contrataciones públicas, así como cualquier proceso administrativo.

### **4. Beneficios de la Planeación en las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.**

- La planeación nos permite, primero que nada, tener claridad en nuestros objetivos, conocer las causas de un problema o de las necesidades, después podemos plantear alternativas de solución.
- La planeación es una herramienta que nos permite saber ¿Qué queremos?, ¿Para qué?,
- ¿Cómo hacerlo?, ¿Dónde?, ¿Con qué?, ¿Quién lo va a hacer? y ¿Cuándo?

12 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Estrategia Integral del Nuevo Sistema de Contrataciones Públicas”, mayo de 2019 pág. 2.

13 *Ibidem* pág. 3.

14 *Ídem*.

- La planeación es la brújula que nos indica hacia dónde vamos, y si se combina con la evaluación y el control se puede evitar desviaciones, o bien modificar aquello que no resulte como se espera.
- La planeación permite conocer qué se quiere y qué necesitamos para lograrlo, es decir, qué hay que adquirir, con qué calidad, para qué lo vamos a comprar y cuándo lo necesitamos.
- Así la planeación de las adquisiciones nos permite optimizar los recursos, lograr los objetivos, ser eficaces y eficientes.
- Evita que nuestro trabajo esté lleno de acciones urgentes, porque no se planearon. Nos permite de esta forma optimizar uno de los recursos intangibles más importantes, el tiempo.
- Planear las adquisiciones permitirá que los funcionarios encargados de participar en el proceso demuestren su capacidad y cualidades, al obtener los mejores resultados.
- La Planeación proporciona la información suficiente y necesaria para determinar las condiciones que existen y qué tipo de procedimiento de adquisición o contratación se va a realizar, y si por alguna razón éste se tiene que volver a iniciar, sigue dando el sustento para iniciar un nuevo proceso de contratación.
- Ayuda a contar con nuevas alternativas o cambios si en alguna etapa del proceso se requiere hacer cambios, y al estar normada en cada etapa, evita establecer criterios subjetivos.
- Con sus indicadores y resultados permite determinar en que parte del proceso no se cumplió con lo esperado, si alguien falló, o si los indicadores presentan inconsistencias.
- En ocasiones los funcionarios o representantes de los entes públicos se olvidan de la última etapa de la planeación, y es que hay que rendir cuentas, y explicar si se cumplieron o no los objetivos, y si no, informar cuáles fueron las causas.

## **Conclusiones**

- La planeación motiva para que las personas trabajen en equipo y desarrollen cada una sus fortalezas, aprovechar las oportunidades, transformar

sus debilidades y utilizar a su favor las posibles amenazas, y cumplir con los objetivos establecidos para que las contrataciones den como resultado la satisfacción de las necesidades de bienes y servicios de las áreas requirentes.

- El PND marca el camino de la administración pública federal, es la brújula, pero como dice Torres Zacarías *“se elabora el Plan Nacional de Desarrollo, pero no se implanta como se planea y mucho menos se evalúan los resultados, porque no hay nada que evaluar”*<sup>15</sup>. Entonces cómo se va a lograr que la planeación ayude, para que las contrataciones sean eficientes y eficaces, sino existe una planeación, o a la hora de llevarla a la práctica, en la toma de decisiones por parte de las unidades ejecutoras del gasto, no se toma en cuenta lo planeado durante el primer mes de cada ejercicio fiscal.
- El PND indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados conforme al Capítulo Cuarto “Plan y Programas” de la Ley de Planeación, sin perjuicio de aquellos cuya elaboración se encuentre prevista en las leyes o que determine el Presidente de la República posteriormente, y el presupuesto pueden estar muy bien elaborados, pero si no se llevan a la práctica, en los tiempos, con los umbrales planificados, sino se ejecutan correctamente, el trabajo formulado no sirve para nada, siendo una pérdida de recursos de manera inoficiosa.
- De la misma manera que si no existe control y retroalimentación, en la evaluación de sus resultados, cómo se va a detectar dónde estuvo el error o la desviación y de esta forma corregir a tiempo, si fuera el caso.
- La planeación es un elemento básico del proceso administrativo, que se interrelaciona con las otras etapas, la dirección, control y evaluación, porque forman parte del mismo sistema, son interdependientes, y lo que afecte para bien o mal a una de las etapas, repercutirá en las demás.
- La planeación, programación y presupuestación son instrumentos que sirven a la administración

15 Torres Zacarías. Óp. cit. Pág.35.

pública para que el gobierno cumpla con sus objetivos, sólo hay que utilizarlos y adecuarlos a la realidad, que tengan viabilidad y que se apeguen a la normatividad en la materia.

- Con la importancia que se le brinda a la planeación dentro de la Estrategia Integral del Nuevo Sistema de Contrataciones Públicas, estamos seguros que se logrará un avance en los problemas que se relacionen con éstas, como son la corrupción, la profesionalización, las contrataciones consolidadas y los convenios marco. Finalmente, todos estos elementos forman parte del mismo sistema que es nuestra materia de estudio, las contrataciones públicas.

## **Bibliografía**

Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Séptima Edición, de, McGraw-Hill Interamericana, 2004, Pág. 10.

Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*, Primera Edición, de, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1981, Pág. 1-135. Recuperado de: C:\Documents and Settings\referencia\Desktop\TES\capitulo2.prn.pdf

Instituto Mexicano de la Competitividad. “Guía práctica de compras públicas. Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal.” 108 p.p.

Ramos Torres, Daniel. *Los Contratos Administrativos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, de, Public Management de México, S.C., 2012, Pág. 119 - 124.

Reyes Ponce, Agustín. *Administración Moderna*. México. Limusa 2007. 492 p. Recuperado a partir de [https://es.slideshare.net/Free\\_Virtual\\_World/administracin-moderna-agustin-reyes-ponce](https://es.slideshare.net/Free_Virtual_World/administracin-moderna-agustin-reyes-ponce)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Estrategia Integral del Nuevo Sistema de Contrataciones Públicas”, mayo de 2019. 15 p.p. Recuperado a partir de [https://issuu.com/ejecentral6/docs/shcp-cs\\_om\\_190524\\_\\_1\\_](https://issuu.com/ejecentral6/docs/shcp-cs_om_190524__1_)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Presupuesto basado en resultados (PBR) y Sistemas de evaluación del desempeño (SED), 2008. (Págs.1-20) Recuperado a partir de

[http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Documents/Pbr\\_Mex\\_02072012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf)  
 Torres Hernández, Zacarías. Administración Estratégica. México. Grupo Editorial Patria. 2014. (Págs. 1-36). Recuperado a partir de <file:///D:/Planeación%20Estratégica/Libro%20de%20planeación%20estrategica.pdf>

## **Leyes**

- Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917. Última reforma del 15 de mayo de 2019. 309 p.p.
- Cámara de Diputados, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976. Últimas reformas del 30 de noviembre de 2018 y 14 de mayo de 2019. 145 p.p.
- Cámara de Diputados, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000. Última reforma del 10 de noviembre de 2014. 67 p.p.
- Cámara de Diputados, Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983. Última reforma del 16 de febrero de 2018. 27 p.p.
- Secretaría de la Función Pública, Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se establecen las disposiciones en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales. Diario Oficial de la Federación del 16 de julio de 2010. Última reforma publicada del 05 de abril de 2016. pp 201.
- Secretaría de la Función Pública, Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2010. Última reforma del 3 de febrero de 2016. 90 p.p.



## **La profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en los procedimientos de contratación pública, un primer paso para prevenir la corrupción**

**Juan Carlos García Durán\***

*Resumen.* Se trata de un artículo que propone la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública, como un primer paso para prevenir la corrupción, considerando que, aun contando con el Sistema Nacional Anticorrupción y una Ley General de Responsabilidades Administrativas, este flagelo no disminuye, sino al contrario se va incrementando.

Este artículo además de referirse a aspectos generales de la profesionalización de las personas que participan en contrataciones públicas, expone nueve razones por las cuales es necesario que para dichas personas la profesionalización en la materia se convierta en una política pública que combinada con la aplicación de la Ética Pública incremente el nivel de integridad de las personas servidoras públicas

\* Licenciado en Derecho y Especialista en Compras Gubernamentales. Laboró 35 años en el Banco de México en áreas de recursos materiales y servicios de apoyo, así como en la ejecución, supervisión y coordinación de procedimientos de contratación en adquisiciones, arrendamientos y servicios; obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como de enajenación de bienes muebles. Actualmente es docente en el Instituto Nacional Administración Pública y en el Instituto Hacendario del Estado de México en materias relacionadas con recursos materiales y contrataciones públicas.



que realizan o participan de cualquier forma ejecutando o supervisando procedimientos de contratación pública.

*Palabras clave:* Profesionalización, contrataciones públicas, ética pública, Sistema Nacional Anticorrupción, integridad de las personas servidoras públicas, Ley General de Responsabilidades Administrativas.

### **The professionalization of public servants who participate in public procurement procedures, a first step to prevent corruption**

*Abstract.* It's an article that proposes the professionalization of public servants who participate in public procurement procedures, as a first step to prevent corruption, considering that, even with the National Anticorruption System and a General Law of Administrative Responsibilities, this scourge it does not diminish, but on the contrary it increases.

This article in addition to referring to general aspects of the professionalization of people who participate in public procurement, exposes nine reasons why it's necessary for these people the professionalization in this matter, becomes a public policy that combined with the application of Public Ethics increases the level of integrity of public servants who perform or participate in any way executing or supervising public procurement procedures.

*Keywords:* Professionalization, public contracting, public ethics, National Anticorruption System, integrity of public servants, General Law of Administrative Responsibilities.

Fecha de recepción del artículo: 14-mayo-2019

Fecha de aceptación: 19-julio-2019

### **Introducción**

La motivación para realizar un artículo que se refiera a la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública, en especial adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública y servicios relacionados con la

misma, reside en la intención de transmitir a las personas que actualmente están inmersas en esta materia, así como a las que tengan interés en la misma, que para realizar procedimientos de contratación no es suficiente contar con nociones, ya que es necesario el conocimiento a fondo de las contrataciones públicas, así como la actualización y el estudio constante.

Desde luego tampoco iba a desperdiciar la oportunidad que me otorga el Instituto Nacional de Administración Pública de dirigirme con este artículo a las personas servidoras públicas, que en su lenguaje cotidiano están los términos: programas anuales, investigación de mercado, licitaciones públicas, invitaciones a cuando menos tres personas, adjudicaciones directas, fraccionamiento, contratos, convenios, convocatorias, inconformidades, rescisiones administrativas, comité, proyectos, estimaciones, ajustes de costos, residente de obra, etcétera, es decir la jerga de las contrataciones públicas, al menos en adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como en obras públicas y servicios relacionados con las mismas y decirles la importancia de su función y lo que representa para las áreas requirentes contar con los bienes y servicios oportunamente contratados, pero más importante es que la ciudadanía perciba y reciba servicios públicos de calidad, que se materializan con los bienes, servicios, arrendamientos y obras que ustedes contratan, con los procedimientos de contratación que realizan con la aplicación de las leyes ya sean federales, locales o municipales.

En esta oportunidad, de dirigirme a las personas servidoras públicas, en especial a las que tienen que ver con la materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, es un imperativo darles a conocer las razones por las cuales es importante, entre otros aspectos, la profesionalización y cómo impacta la ausencia de la misma en la contratación pública.

Dicho lo anterior, en el desarrollo de este artículo, como servidores públicos que participen en procedimientos de contratación encontrarán en primer lugar, la importancia de la función de las contrataciones públicas en el contexto del Sistema General Anticorrupción, así como del cumplimiento de obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

De igual manera, en este artículo se podrá encontrar brevemente como los niveles de integridad en el servicio público, influyen en la percepción de la corrupción, y cada año la percepción de que nuestro país es de los más corruptos aumenta, por lo que se hace imprescindible la profesionalización de las personas servidoras públicas y porque es importante en especial para las que participan en procedimientos de contratación pública.

También en este artículo se exponen nueve razones, seguramente existen más, con las cuales se justifica la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en contrataciones públicas, así como las conclusiones correspondientes, en las cuales se podrá observar que un efecto de la profesionalización de la función será sin lugar a duda la dignificación de la actividad de las contrataciones públicas.

Reitero mi agradecimiento al Instituto de Administración Pública, A.C. por la oportunidad de colaborar en este esfuerzo, pero quedará satisfecho y con conocimiento de que cumplí con mi objetivos, si la lectura de este artículo lleva a las personas servidoras públicas a la reflexión, al análisis y a la decisión de tener un país en el cual la aplicación de los principios que rigen el servicio público, entre ellos, la honestidad y la integridad sean como la licitación pública, la regla general y no la excepción.

### **Las contrataciones públicas en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción y las responsabilidades administrativas**

El 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de acuerdo con lo señalado en el propio Decreto la primera entró en vigor al día siguiente de su publicación y la segunda al año siguiente, es decir, el 17 de julio de 2017.

Ambas leyes, contienen disposiciones que se refieren en lo general a las personas servidoras públicas, pero hacen mención especial a las que participan en procedimientos de contrataciones públicas. En ese sentido la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción contempla la creación

de una Plataforma Digital Nacional que contará entre otros con un sistema en el que se encuentren todas las personas públicas que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas y otro sistema de Información Pública en Contrataciones.

Por su parte la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla un régimen especial para las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contrataciones públicas, en el cual se prevé que la Plataforma Digital a la que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción incluirá en un sistema específico, los nombres y adscripción de los Servidores Públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, ya sea en la tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato, otorgamiento de una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles y aquellos que dictaminan en materia de avalúos, el cual será actualizado quincenalmente.

De acuerdo con la Ley citada los formatos y mecanismos para registrar la información serán determinados por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la información deberá ser puesta a disposición de todo público a través de un portal de Internet.

Además de los sistemas que contengan la información de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contrataciones públicas y de Información Pública en Contrataciones, la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé que el Comité Coordinador expedirá el protocolo de actuación que deberá ser cumplido por las personas servidoras públicas inscritos en el sistema específico de la Plataforma digital nacional y, en su caso, aplicarán los formatos que se utilizarán para que los particulares formulen un manifiesto de vínculos o relaciones de negocios, personales o familiares, así como de posibles Conflictos de Interés, bajo el principio de máxima publicidad y en los términos de la normatividad aplicable en materia de transparencia.

Si bien es cierto a la fecha el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción no ha expedido el mencionado protocolo de actuación en los términos que señala la Ley

General de Responsabilidades Administrativas, a la fecha se está aplicando el protocolo previsto en el Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015 y reformado el 19 de febrero de 2016 y el 28 de febrero de 2017. Pero es el caso que dicho Acuerdo así como sus reformas está fundamentado en los artículos 40 y 48 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual fue abrogada con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conforme a lo previsto en el séptimo párrafo del artículo Tercero transitorio del Decreto que expide esa ley.

Al respecto, la Secretaría de la Función Pública en respuesta a la solicitud de transparencia 0002700232517 de fecha 13 de septiembre de 2017, señala que la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses, se pronunció en el sentido de que el protocolo de actuación continúa vigente.

También la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé faltas administrativas graves en las que pueden incurrir las personas que participan en procedimientos de contrataciones públicas como la contratación indebida, la cual es responsable la persona servidora pública que autorice cualquier tipo de contratación de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para realizar contrataciones con los entes públicos.

No obstante, lo previsto tanto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a casi tres años de entrada en vigor de la primera y dos años de la segunda, en principio no se encuentra la explicación ni las razones por las cuales nuestro país ocupa el lugar 138 de 180 en el Ranking del Índice de Percepción de la Corrupción 2018.<sup>1</sup> Este índice clasifica a los países puntuándolos de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de muy bajos niveles de corrupción) en

1 <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion>

función de la percepción de corrupción del sector público que tienen sus habitantes. Lo que se mide en este índice son aspectos como gobierno abierto, rendición de cuentas, libertad de expresión, transparencia, niveles de integridad en el servicio público y acceso igualitario a la justicia.

En la siguiente tabla, es posible observar que no obstante de la entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no existen avances en el combate y prevención de hechos de corrupción, incluso de acuerdo con la información disponible, la percepción de la corrupción ha ido en aumento, como se puede observar en la siguiente tabla:<sup>2</sup>

<b>AÑO</b>	<b>PUNTUACIÓN</b>	<b>POSICIÓN</b>
2016	30	123
2017	29	135
2018	28	138

Dicho lo anterior, si es el caso que la puntuación y posición en la que México se encuentra en el Ranking del Índice de Percepción de la Corrupción 2018, se debe a que uno de los aspectos que mide este índice, entre otros, son los niveles de integridad en el servicio público, es posible entonces plantear la hipótesis que es necesario reforzar ese principio en el servicio público y esto sólo es posible a través de la profesionalización de las personas servidoras públicas, en este caso concreto las que participan en contrataciones públicas.

Otro aspecto por el cual es necesaria la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación, viene a ser la recurrencia de las observaciones que realizan después de la revisión de cada cuenta pública los órganos de fiscalización y control, situación que pudiera evitarse contando entre

2 Elaboración propia con información de [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/comparacion\\_ipc-2009-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/comparacion_ipc-2009-2017.pdf) y <https://datosmacro.expansion.com/ipc> .

otros aspectos con conocimiento amplio en la materia de contrataciones.

### **Aspectos generales de la profesionalización de las personas que participan en las contrataciones públicas**

Es importante señalar que de acuerdo con los expertos: “El sistema de profesionalización deberá conformarse por: Definición del catálogo de puestos. Implantación de un régimen escalafonario, el cual deberá contar como mínimo de los factores de preparación, eficiencia y antigüedad. Estructuración de programas de capacitación y desarrollo. Disposiciones para que los servidores públicos desde su ingreso tengan los medios para su ascenso.”<sup>3</sup>

Incluso la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, contempla Comités Técnicos de Profesionalización y Selección a instalarse en cada dependencia. En términos del artículo 72 de la dicha Ley, el Comité es el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrá asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

Entendido que la profesionalización es un sistema, es importante entonces hacer la aclaración que, por los límites de extensión de este artículo, no nos enfocaremos al estudio de la profesionalización de las personas servidoras públicas, sino a la necesidad de que exista profesionalización de aquellas que participan en procedimientos de contratación como un primer paso para combatir la corrupción.

En ese sentido para efectos de este artículo, se deberá entender la profesionalización partiendo de su definición gramatical. “Dar carácter de profesión a una actividad.”<sup>4</sup>

- 3 Profesionalización del servicio público en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México. Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México. México 2017. P. 27. <http://ipspcdms.edomex.gob.mx/acervo/resena.pdf>
- 4 Diccionario de la Lengua Española. <https://dle.rae.es/?id=UHzi4j5>

En un Informe de la Auditoría Superior de la Federación relativo a la fiscalización de los servicios civiles de carrera, al respecto de la profesionalización dice que la definición básica la propone Felice J. Levine. De acuerdo con esta autora, profesionalizar, en términos generales, significa:

“(...) el desarrollo de habilidades, identidades, normas y valores asociados con la formación de un grupo profesional. A través de este proceso, los reclutas (...) adquieren tanto el conocimiento sustantivo como las bases metodológicas de sus diferentes roles que les permiten funcionar como profesionales en sus campos. Además, la socialización profesional busca asegurar que el trabajo sea congruente con ciertos principios y prácticas.

Así, la profesionalización sería un proceso que, en principio: 1) atañe a personas con capacidades y conocimientos específicos; 2) implica la creación de reglas y procedimientos que, a su vez, hacen referencia a valores e identidades; 3) supone campos de acción específicos; y 4) involucra al menos un cierto sentido de responsabilidad y de compromiso. Sin embargo, esta primera aproximación no aborda las diferencias específicas que supone la profesionalización de la administración pública en particular.”<sup>5</sup>

Pero por qué precisamente es importante la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contrataciones públicas y no en la generalidad del servicio público. A continuación, enumeramos algunas de las razones de las muchas que existen.

### **Nueve razones por las cuales es necesaria la profesionalización de las personas que participan en las contrataciones públicas**

**Primera.-** Resulta notoriamente evidente que una de las razones por las cuales la Ley General de Responsabilidades Administrativas contemplan un sistema específico y un protocolo de actuación para personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación, se deben a la percepción generalizada de la ciudadanía de que en las

5 Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006. Auditoría Superior de la Federación página 9. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Tomos/Separata2.pdf>



compras de gobierno, ya sea adquisiciones, arrendamientos y servicios y mucho más en las obras públicas y servicios relacionados con las mismas existe un nicho de corrupción generalizada, la cual entre otras causas, tiene origen en la falta de conocimientos en la materia e improvisación de las personas que quedan a cargo de las unidades administrativas encargadas de las contrataciones públicas; desde luego existen honrosas excepciones.

Es así como de manera cotidiana a través de los diferentes medios de comunicación<sup>6</sup> tenemos conocimiento de diversos hechos de corrupción, que se constituyen en situaciones contrarias a las leyes. Es así como en los últimos tres años los medios de comunicación a su manera han dado cuenta de hechos de corrupción notorios en las contrataciones públicas como la “Estafa Maestra” adquisición de medicamentos que además de que no fueron de la calidad requerida, fueron pagados con sobreprecio, obras públicas como el “Paso Express” en Cuernavaca y el “Tren Suburbano” de la Ciudad de México a Toluca” en los que la falta de planeación ocasionaron sobreprecios más allá de los permitidos por la ley en la materia.

**Segunda.-** Sin perjuicio de que existe la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual define al Sistema de Servicio Profesional de Carrera como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, salvo excepciones, los nombramientos de las personas a cargo de las unidades administrativas que se hacen cargo de las contrataciones públicas deben su nombramiento al titular de la entidad o dependencia y no por su capacidad y conocimientos y mucho menos porque cuenten con experiencia para el desempeño de un puesto cuyas funciones requiere especialización y conocimiento profundo de la función.

6 Amparo Casar, señala que una búsqueda en Infolatina enseña que en 1996 la prensa mencionó la palabra corrupción en 502 notas. Para 2014 el número de menciones había crecido a 29,505. O sea, se pasó de 1.4 menciones por día a 81 o sea, un crecimiento de 5,777%. Mas recientemente, las redes sociales han hecho su parte. México: Anatomía de la Corrupción. CIDE-IMCO, versión digital página 5.  
[http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015\\_Libro\\_completo\\_Anatomia\\_corrupcion.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf)

Por supuesto el hecho de que el nombramiento de la persona se deba a diversos factores y no al mérito ni a la competencia propicia que la lealtad que en principio debería ser para el Estado, sea para el funcionario público al que se le debe el puesto propiciando desde luego intereses contrarios a la legalidad que rige el servicio público.

**Tercera.-** La falta de programas integrales actualizados de capacitación en la materia, en los cuales además de la enseñanza específica de las contrataciones públicas, las personas servidoras públicas adquieran conocimientos de ética en el servicio público, transparencia, archivo y resguardo de documentación, administración pública, planeación y programación, responsabilidades administrativas, mercadotecnia, así como todos aquellos temas conexos a las contrataciones públicas.

Lo anterior, adquiere singular importancia ya que la función de las contrataciones públicas es generosa en el sentido de que admite todas las profesiones, de esa manera, es común que la Administración Pública encontremos a cargo de las áreas contratantes: abogados, ingenieros, arquitectos, contadores públicos, administradores, médicos, comunicadores, etcétera, incluso personas sin profesión, aclarando desde luego que la ausencia de una profesión no significa que no se cuente con la capacidad para participar en contrataciones públicas.

**Cuarta.-** En los informes de la Auditoría Superior de la Federación es común encontrar observaciones relacionadas con las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como en la obra públicas y servicios relacionados con las mismas, incluso en el Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2016<sup>7</sup> la Auditoría Superior de la Federación incluye cinco Áreas Clave con Riesgo en el sector público que estima relevantes dentro de la operación del sector gubernamental mexicano y que, desde la perspectiva institucional, constituyen temas que presentan factores, de distinta índole, que propician recurrencia de observaciones de auditoría y que tienen un impacto económico y social considerable.

7 <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf> p. 45.

Para efectos de este artículo, se presenta la tabla elaborada por la Auditoría Superior de la Federación en donde se enlistan solo dos las Áreas Clave que son las que tienen relación con las contrataciones públicas.

<b>Áreas Clave con Riesgo</b>	<b>Relevancia</b>	<b>Riesgo</b>
Contrataciones al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios al Sector Público	Las contrataciones que se pretendan realizar al amparo de dicho artículo están obligadas a cumplir con el artículo 134 constitucional, de tal manera que los recursos erogados se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Sin embargo, desde la Cuenta Pública 2012, la ASF ha señalado a estas contrataciones como un factor que pone en riesgo la adecuada utilización de los recursos públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afectación al Erario</li> <li>• Desfase entre Resultados Esperados y Obtenidos</li> <li>• Discrecionalidad en la Toma de Decisiones</li> </ul>
Obra pública	La importancia de las inversiones físicas radica en su contribución para generar condiciones adecuadas que propicien la actividad económica, así como para atender servicios básicos relacionados con salud, educación, agua potable y saneamiento. Cuando las obras públicas no se concluyen en los plazos convenidos y acorde con los montos originalmente contratados, se generan situaciones que impactan negativamente en el mejoramiento social y económico de la población.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afectación al Erario</li> <li>• Desfase entre Resultados Esperados y Obtenidos</li> <li>• Discrecionalidad en la Toma de Decisiones</li> </ul>

**Quinta.-** El Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2017<sup>8</sup> arroja los siguientes resultados relacionados con las contrataciones públicas.

Es importante aclarar que se señalan únicamente los hallazgos y no en que dependencia o entidad de la Administración Pública Federal o bien a en qué Poder de la Unión u Órgano Autónomo se encontraron, ya que el objetivo es únicamente señalar que recurrentemente en los informes de la Auditoría Superior de la Federación se encuentran las siguientes observaciones:

- Falta de soporte documental en los contratos.
- Contrataciones en las que se constató que no se cumplió con la totalidad de los requisitos establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ya que ninguno incluyó el documento del área requirente, la que recibió el bien o el servicio, ni del monto en pesos ejercido de cada contrato o pedido.
- Expedientes sin la justificación técnica requerida, que no cumplieron con la investigación de mercado y que carecen de: el anexo técnico, el oficio de invitación del subcomité revisor, la convocatoria, el acta del subcomité revisor, el oficio de invitación a actos de convocatoria, al acta de apertura, la documentación legal, la propuesta técnica, la propuesta económica, el acta de fallo, el oficio de notificación, y el de recepción de bienes; la solicitud de bienes o servicios; dictamen técnico del área, no existencia de bienes, la suficiencia presupuestal, o la fianza.
- No acreditación respecto a que el importe de cada operación no superara los montos máximos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Proveedores a los que se les pagaron bienes y servicios que no se encuentran en los registros del Sistema de Administración Tributaria.
- Deficiente adquisición y contratación de bienes y servicios para la atención de las necesidades.

8 [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe\\_feb2019\\_CP.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf)

- Falta de documentación justificativa y comprobatoria que acreditara los pagos realizados por la supuesta ejecución de los trabajos de empresas subcontratadas.
- Contravención a las disposiciones del artículo 1°, quinto párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y el artículo 4° de su Reglamento.
- Pagos injustificados a diversos proveedores subcontratados para la supuesta ejecución de los trabajos convenidos.
- Incumplimiento a las disposiciones legales y normativas aplicables en materia de adquisiciones.
- Subcontratación de empresas que no contaban con la capacidad técnica, material y humana para prestar los servicios contratados, por lo que la totalidad de los trabajos fueron realizados a través de terceros que subcontrataron sin la autorización.
- Falta de atribuciones y facultades jurídicas para celebrar contrataciones.
- Pagos indebidos.
- Movimientos bancarios atípicos, por medio de los cuales un proveedor realizó transferencias bancarias a un servidor público.
- Posible colusión de dos proveedores que participaron en diversos procedimientos de contratación, toda vez que el proveedor adjudicado obtuvo los bienes de otro, para finalmente venderlos con un costo mayor.
- Falta de estipulaciones en los contratos de montos, periodos de entrega, domicilio, los precios y cantidades mínimas y máximas de productos y bienes a entregar.
- Ausencia de verificación respecto a que los bienes cumplan con las especificaciones técnicas requeridas.
- Falta de elementos que demuestren que los precios sean razonables y aseguraran las mejoras condiciones.
- Sobreprecios en la adquisición de diversos materiales para la fabricación y mantenimiento de bienes de uso militar, derivado de una presunta colusión de dos empresas.
- Información falsa presentada por proveedores respecto al origen de los bienes.

- En contratos de obra pública falta de criterios para la integración de los conceptos no previstos en el catálogo original, incorrecta integración de precios unitarios y diferencia de volúmenes en los trabajos, pagos de obras que no cumplieron los objetivos del proyecto, y de refacciones no suministradas, deficiencias de calidad en la ejecución de diversos conceptos
- Adquisición de predios fuera del derecho de vía.
- Falta de contratación de seguros de equipos que además no son utilizados debido a que la obra no ha sido concluida.
- Falta de entrega de garantías.
- Promoción de amparos y cambios de domicilio fiscal para obstaculizar la labor de fiscalización.
- Pago por servicios sin la comprobación de que efectivamente se hayan prestado.
- Falta de registro de entradas de bienes adquiridos y simulaciones de adquisición de bienes muebles.
- Alteración de investigaciones de mercado.
- Pagos por mejoras, rehabilitaciones y mantenimiento de bienes que no son propiedad del Estado.
- Contrataciones entre entes del Estado sin la verificación de que se cuente con la con la capacidad técnica, material y humana para ejecutar de manera directa la obra.
- Ejecución de trabajos con sobre costos ya que los costos propuestos no estuvieron dentro de los valores de mercado.
- Autorización de precios fuera del del catálogo de conceptos original.
- Identificación de personas que no son servidores públicos, pero que se ostentaron como miembros del Comité de adquisiciones y participaron en un proceso la Licitación Pública y firmaron las actas de Junta de Aclaraciones y de Notificación de Fallo.

**Sexta.-** En el Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017<sup>9</sup> en el cual la Auditoría Superior de la Federación revisa el proceso de supervisión que realiza la Secretaría de la Función

9 [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017\\_0121\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_0121_a.pdf)

Pública a los auditores externos en las auditorías del Sector Paraestatal Federal y el seguimiento a las observaciones y recomendaciones sobre el proceso de elaboración de información financiera individual, para la integración de los estados financieros consolidados del Gobierno Federal, se encuentra el dictamen emitido el 18 de octubre de 2018, en el que se señala lo siguiente:

1. Las acciones realizadas por la SFP en materia de control interno y evaluación de la gestión, reportan que el 84.6% de las observaciones son recurrentes...
2. Los “Lineamientos Generales para la elaboración y presentación de los informes y reportes del Sistema de Información Periódica” requieren ser adecuados y actualizados, en tanto se consolida el Sistema Nacional Anticorrupción.”<sup>10</sup>

En cuanto a las principales observaciones en la muestra de entidades revisadas y que se relacionan con el tema que nos ocupa, se encuentran las siguientes:

- En Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios: Incumplimientos contractuales; inadecuado control en la adquisición y distribución de bienes y servicios; licitación, adjudicación y contratación indebida de bienes y servicios; pagos indebidos en la adquisición de bienes y servicios.
- En Almacenes e Inventarios de Bienes de Consumo: Diferencias entre el inventario físico y registros de almacén; inexistencia o deficiente control en las entradas y salidas del almacén.
- Obra Pública: Pagos en exceso de estimaciones por ajuste de costos; pago de obra no ejecutada o realizada fuera de contrato; obra realizada sin ajustarse a las especificaciones convenidas; inexistencia de expedientes o expedientes mal integrado e inadecuada planeación y programación de la obra.

Desde luego todas las observaciones respecto a la materia de las contrataciones públicas que se encuentran en los informes de la Auditoría Superior de la Federación de la

10 Ídem página 20.

Cuenta Pública corresponden a una muestra específica de entes auditados, pero es importante no perder de vista que el órgano fiscalizador señala que las observaciones son recurrentes, luego entonces existe la posibilidad y por supuesto no es remoto que la situaciones que se plasman en las observaciones se den también en la mayoría de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en las de las Entidades Federativas y en los Municipios y Alcaldías del país.

Tomemos en cuenta que existen 20 dependencias y 200 entidades de la Administración Pública Federal, 32 Entidades Federativas cada una con sus dependencias y entidades y 2,456<sup>11</sup> municipios, incluidas las 16 alcaldías de la Ciudad de México, también hay que agregar a las empresas productivas del Estado, a los organismos autónomos; Poderes Legislativo y Judicial y en todos se realizan contrataciones públicas.

En el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obras públicas y servicios relacionados con las mismas, CompraNet están registradas 5,469<sup>12</sup> unidades compradoras de la Administración Pública Federal y Gobiernos locales. En este sistema no se incluyen las unidades administrativas que realizan procedimientos de contratación pública de los Poderes Legislativo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos y de las empresas productivas del Estado.

**Séptima.**— En el documento denominado “OCDE Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública” se reconoce que una contratación pública eficiente y eficaz de bienes, servicios y obras es fundamental para el logro de los objetivos principales de la gestión pública, incluida la inversión en infraestructuras y la prestación a los ciudadanos de servicios esenciales; que la contratación pública es un ámbito clave de la actividad económica de las administraciones públicas, que está particularmente expuesto a la mala gestión, el fraude y la corrupción; y que toda medida que se aplique en aras del buen gobierno y

11 <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/>

12 <https://sites.google.com/site/cnetuc/directorio>



la integridad en la contratación pública contribuye a una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos y, por ende, del dinero aportado por los contribuyentes;<sup>13</sup>

Ante dichos reconocimientos en el mencionado documento se encuentra una propuesta del Comité de gobernanza pública, en colaboración con el Comité de Competencia y el Grupo de Trabajo sobre la corrupción en transacciones comerciales internacionales, y en consulta con otros comités competentes en lo que se refiere a la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública se:

“IX. RECOMIENDA que los Adherentes dispongan de un personal dedicado a la contratación pública con capacidad de aportar en todo momento, de manera eficaz y eficiente, la debida rentabilidad en este ámbito.

A tal fin, los Adherentes deberán:

- i. **Asegurarse de que los profesionales de la contratación pública tienen un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica, para lo que les proporcionan herramientas específicas y periódicamente actualizadas**, disponiendo, por ejemplo, de unos empleados suficientes en número y con las capacidades adecuadas, reconociendo la contratación pública como una profesión en sí misma, proporcionando formación periódica y las oportunas titulaciones, estableciendo unas normas de integridad para los profesionales de la contratación pública y disponiendo de una unidad o equipo que analice la información en materia de contratación pública y realice un seguimiento del desempeño del sistema.
- ii. **Ofrecer a los profesionales de la contratación pública un sistema de carrera atractivo, competitivo y basado en el mérito**, estableciendo vías de ascenso según méritos claros, brindando protección frente a las injerencias políticas en

13 <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf> páginas 5-6

el procedimiento de contratación pública, y promoviendo en las esferas nacional e internacional las buenas prácticas para los sistemas de carrera profesional al objeto de mejorar el rendimiento de estos empleados.

- iii. Fomentar la adopción de enfoques colaborativos con entidades como universidades, think tanks** (son laboratorios de ideas, institutos de investigación, gabinetes estratégicos, centros de pensamientos o centros de reflexión) **o centros políticos a fin de mejorar las capacidades y competencia del personal de contratación pública.** Deberá hacerse uso de la especialización y la experiencia pedagógica de estos centros del saber, en tanto en cuanto son herramientas valiosas que amplían los conocimientos en esta materia y establecen un canal bidireccional entre teoría y práctica capaz de impulsar la innovación en los sistemas de contratación pública.<sup>14</sup>

**Octava.-** En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, está plasmado el siguiente objetivo: **1.8 Mejorar la capacidad de prevenir y combatir de manera efectiva la corrupción y la impunidad.** Se señala en el Plan Nacional de Desarrollo citado que: “Para lograr este objetivo fundamental, el Gobierno de México se compromete a generar las capacidades institucionales necesarias para combatir frontalmente las causas de la corrupción, a través de mecanismos de combate directo, sanción y desincentivos, detección de ineficiencia en el manejo de recursos públicos, vigilancia constante de las contrataciones públicas y rendición de cuentas, particularmente de los programas sociales destinados al bienestar de la población. También se combatirá la impunidad aplicando puntualmente el marco normativo.

Además, se llevarán a cabo medidas para garantizar la honestidad, la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, así como para fomentar la profesionalización de los servidores públicos con perspectiva de género, enfocar sus funciones al cumplimiento de metas

14 Ídem página 11.

y objetivos y aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para hacer más eficientes, austeras y transparentes las acciones del Gobierno de México.<sup>15</sup>

Relacionado con el tema que nos ocupa, para cumplir con el objetivo de mejorar la capacidad de prevenir y combatir de manera efectiva la corrupción y la impunidad, se señala en el Plan citado se señalan las siguientes estrategias:

“1.8.7 Promover la ética y la integridad entre las y los servidores públicos que permitan impulsar la mejora continua y el desempeño orientado a resultados; evaluar el desempeño de los programas y políticas públicas; implementar un sistema abierto y transparente en materia de obras y adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como fomentar la simplificación administrativa y la democratización de las tecnologías de la información y comunicaciones.

1.8.8 Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos, así como su sensibilización y capacitación sobre el marco de derechos humanos y las perspectivas de género, interculturalidad y no discriminación.”<sup>16</sup>

Es evidente que, en el Plan Nacional de Desarrollo, por su naturaleza se dice el qué, pero no el cómo se va a implementar un sistema abierto y transparente en materia de obras y adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, ni tampoco como se va a promover la ética y la integridad entre las y los servidores públicos.

Vale la pena comentar que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 en el anexo 20<sup>17</sup> se presupuestó un monto de \$10,400,860,344 (sic), etiquetados como recursos para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos.

15 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5266, martes 30 de abril de 2019. <http://gaceta.diputados.gob.mx/> páginas 72-73.

16 Ibidem página 75.

17 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm>

Para el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 no está contemplado monto alguno para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos. Al respecto existe presupuesto en diversos anexos etiquetado como “Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno” por lo que pareciera que al menos si existen recursos económicos para el sistema de contrataciones públicas y para promover la ética y la integridad de las personas servidoras públicas a que se refiere el Plan Nacional de Desarrollo.

**Novena.**— La necesidad ineludible de que la profesionalización de las personas servidoras públicas que participen en procedimientos de contratación pública, incluya que cuenten con un perfil ético adecuado y acorde a la función que implica la relación con particulares y la autorización para erogar recursos públicos, pero sobre todo que su actuación sea dentro de la legalidad y con el uso adecuado de instrumentos éticos.

Se trata de personas servidoras públicas cuya integridad y calidad moral les permita decir no al superior jerárquico que le solicite dirigir hacia determinada persona una licitación pública, o realizar invitación a cuando menos tres personas con licitantes coludidos o bien una adjudicación directa en la que no se acredita el supuesto de excepción de la regla general.

Para justificar esta razón y por tratarse de un tema de Ética pública resulta indispensable recurrir a los expertos en la materia, ya que sólo a través de ellos es posible entender la importancia de que las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación cuenten con perfil ético.

El Doctor Oscar Diego Bautista, en cuanto a las cualidades básicas del perfil del servidor público, citando a Aristóteles, nos dice que: “La ética es el filtro que impide que individuos sin valores, lleguen a la política. Señala que cuando estos asumen el poder, al no haber elementos que les contengan en su actuar, pueden realizar no sólo actos negativos, sino bestiales. De ahí que dar poder a una persona sin valores éticos es una irresponsabilidad. Para este autor, quienes

aspiran al servicio público deben ser virtuosos. Al respecto escribió:

Prestar un servicio público es tarea de los hombres buenos.

El hombre virtuoso merece justamente gobernar porque es el mejor, no obstante, dos hombres buenos son mejor que uno.

Las personas que deban estar en el cargo son las que sean más capaces de detentarlo.

Será bueno también conceder el acceso al gobierno (...) haciendo una selección de personas de mérito, tanto entre los que pertenecen a la clase que gobierna como entre los que están fuera de ella.

Hay tres cualidades que debe poseer los que han de desempeñar los cargos supremos: la primera es la lealtad para con la constitución establecida; la segunda, muy grande capacidad para las responsabilidades del puesto y la tercera virtud y justicia.

Es al parecer algo imposible que esté bien gobernado un Estado cuando está en manos, no de los mejores, sino de los peores y, análogamente que un Estado no bien gobernado esté en manos de los mejores.<sup>18</sup>

Por su parte, el Doctor Edgar Espinal Betanzo refiriéndose a las características más importantes de los griegos, pero que es aplicable a nuestra realidad actual apunta que: “El interés por la política y por ende la voluntad porque los hombres más virtuosos y capacitados ocupen algún cargo. Incluso ese interés se expresó en la estructura del gobierno, ya que desde los cargos políticos hasta los administrativos eran delegados a la comunidad.<sup>19</sup>

Concluye el Doctor Espinal Betanzo que: “La principal característica que debía prevalecer en todos los casos donde se ejerciera algún cargo público, era la virtud. De Igual modo, una de las principales actividades de la polis es la promoción y la educación de la virtud en los hombres.”<sup>20</sup>

18 Oscar Diego Bautista “Perfil Ético en la Profesionalización de los Servidores Públicos”. Colección de Cuadernos para Prevenir y Controlar la Corrupción cuaderno 6. Poder Legislativo del Estado de México. México 2017 página 25.

19 Edgar Espinal Betanzo. Griegos: el nacimiento de la ética pública. Universidad de Guanajuato, México 2018, página 95.

20 Ibidem., página 96.

Para reforzar la justificación en el sentido de porque la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública, cuenten con un perfil ético, es necesario y desde luego oportuno citar nuevamente al Doctor Oscar Diego el cual realiza las siguientes reflexiones muy interesantes: “Mediante un perfil ético adecuado, basado en una sana filosofía acompañada de valores, es posible rescatar, revitalizar y fortalecer el bien interno o alma del servidor público, rescatar su dignidad. La atención debida en el proceso de implementación del perfil público deseable del servidor público brindaría la posibilidad de descartar e impedir ingresar a aquellos aspirantes que solo anhelan estar en el poder. De seguir omitiendo el perfil ético en los gobiernos y administraciones públicas, seguiremos dando cobijo a los codiciosos y avaros en el gobierno. En consecuencia, las prácticas corruptas seguirán en ascenso...”<sup>21</sup>

Las nueve razones anteriores, en la opinión de quien esto escribe son motivos suficientes para pugnar por la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en los procedimientos de contratación pública y desde luego que dicha profesionalización se constituya en el primer paso para prevenir la corrupción en esa materia, por lo que es posible que derivado de lo que se expone estemos en posibilidad de formular las correspondientes conclusiones.

## **Conclusiones**

Es indubitable que la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación constituye uno de los pasos firmes para prevenir y combatir la corrupción, ya que el conocimiento integral, profundo y sistemático de la materia, en la cual se exija un perfil ético adecuado incluso comprobable con pruebas efectivas de confianza, garantizará al Estado que la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la adjudicación de la obra pública asegure al Estado las mejores condiciones, cumpliéndose

21 “Perfil Ético en la Profesionalización de los Servidores Públicos” Op. Cit. páginas 27-28.

cabalmente con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias.

La profesionalización entendida en su acepción gramatical que es dar el carácter de profesión a una actividad es imprescindible ya que permitirá entre otros aspectos que las contrataciones públicas obedezcan específicamente a las necesidades de del Estado y no a factores políticos u otras causas ajenas que correspondan a intereses particulares y no a los del Estado.

Como efectos inmediatos de la profesionalización se abre la posibilidad de que disminuya la recurrencia de las observaciones de los órganos fiscalizadores y de control, ya que, con el conocimiento a fondo de la materia, las personas servidoras públicas que participan en contrataciones públicas estarán en posibilidad de ejecutar los procedimientos de contratación con oportunidad y la planeación debida.

Siendo la profesionalización el primer paso para prevenir la corrupción, seguramente dignificará la función de las contrataciones públicas y propiciará un sentido de pertenencia a la función, de tal manera que pertenecer a las unidades administrativas responsables de los procedimientos de contratación o áreas contratantes como se les conoce comúnmente sea un honor, porque en las mismas se encuentran personas integras y honestas que responden a la confianza de los ciudadanos que pagan sus salarios, que conocen la función porque estudian y se actualizan en la materia constantemente y sobre todo porque privilegian los intereses del Estado sobre los propios garantizando en cada contratación las mejores condiciones.

## **Bibliografía**

- Auditoría Superior de la Federación (2006) **“Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006”**. México. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Tomos/Separata2.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación (2017) **“Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2016”**. México.

- <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación (2017) “**Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017**”. México. [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017\\_0121\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_0121_a.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación (2019) “**Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2017**”. México. [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe\\_feb2019\\_CP.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf)
- Cámara de Diputados. “**Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**”. Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5266, martes 30 de abril de 2019. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Cámara de Diputados. **Leyes Federales Vigentes**. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm)
- Cámara de Diputados. **Leyes Federales Abrogadas a partir de mayo de 2004**. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm>
- Amparo Casar, María. (2015) “**Anatomía de la Corrupción**”. CIDE-IMCO. México. [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015\\_Libro\\_completo\\_Anatomia\\_corrupcion.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf)
- Diccionario de la Lengua Española Online (2018). Edición del Tricentenario <https://dle.rae.es/?w=diccionario>
- Diego Bautista, Oscar. (2017) “**Perfil Ético en la Profesionalización de los Servidores Públicos**”. Colección de Cuadernos para Prevenir y Controlar la Corrupción cuaderno 6. Poder Legislativo del Estado de México. México.
- Espinal Betanzo Edgar. (2018) “**Griegos: el nacimiento de la ética pública**”. Universidad de Guanajuato, México.
- Expansión/Datos macro.com. Online. <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion>
- Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México. (2017) “**Profesionalización del servicio público en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México**”. México <http://ipspcdms.edomex.gob.mx/acervo/resena.pdf>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) “**Recomendación del Consejo**



**sobre Contratación Pública”** <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

Sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obras públicas y servicios relacionados con las mismas CompraNet. Directorio de Unidades Compradoras. <https://sites.google.com/site/cnetuc/directorio>

### ***Legislación:***

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, última reforma del 6 de junio de 2019.

**Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública.** Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003, última reforma del 9 de enero de 2016.

#### **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.**

Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016.

#### **Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016, última reforma del 12 de abril de 2019.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**, Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 2019, pp. 26.

## **Relevancia del reclutamiento de servidores públicos capacitados en contrataciones públicas**

**Liliana Escobar Trejo\***

*Resumen.* Para que las contrataciones públicas, puedan realizarse cumpliendo con lo estipulado en el artículo 134 Constitucional, y garantizar las mejores condiciones para el Estado, es inminente que los servidores públicos que se incorporen a las áreas de adquisiciones y contrataciones, cuenten con los conocimientos suficientes e indispensables para ello y en caso de no ser así, no sean considerados para ocupar cargos dentro de estas áreas.

Resulta de suma importancia la constante capacitación en el tema, con el propósito de que el servidor público cuente con las herramientas suficientes para que, con el desempeño de sus funciones se logren las mejores condiciones de contratación.

\* Licenciada en Derecho y Maestra en Administración Pública, En el servicio público se ha desempeñado en: i) el Consejo de la Judicatura Federal, área jurídica consultiva en adquisiciones, arrendamientos y servicios; ii) 16 años en las áreas de recursos materiales y servicios generales, así como programación, presupuesto y finanzas en diversas dependencias y entidades, tales como la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Gobernación, Financiera Rural, (actual Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero SNC), Servicio de Administración Tributaria, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como en la actual Secretaría de Bienestar. Certificada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para el desempeño de las funciones y responsabilidades establecidas en las disposiciones de carácter general aplicables en materia de prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones que puedan ubicarse en Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo.

*Palabras clave:* Adquisiciones, contrataciones, capacitación, conocimiento normativo.

## **Relevance of recruitment of public servants trained in public procurement**

*Abstract.* In order for public procurement to be carried out in compliance with the provisions of Article 134 of the Constitution, and to guarantee the best conditions for the State, it is imminent that public servants who join the procurement and contracting areas have sufficient knowledge and indispensable for it and in case of not being like this, they are not considered to occupy positions within.

It is of the utmost importance the constant training in the subject, with the purpose that the public servant has enough tools so that, with the performance of their functions, the best contracting conditions are achieved.

*Keywords:* Acquisitions, hiring, training, regulatory knowledge.

Fecha de recepción del artículo: 20-mayo-2019

Fecha de aceptación: 19-julio-2019

## **Introducción**

Nos enfrentamos con momentos de cambios, adaptación de un nuevo esquema de Gobierno que en principio se anuncia con ideales y objetivos opuestos a cuando menos los gobiernos de los últimos 4 sexenios.

Conforme a los anuncios realizados por el Presidente de la República Mexicana y su gabinete, pareciera que el Ejecutivo centrará sus actividades en regresar a un esquema interventor, a partir de la participación activa en generación de recursos, entrega de ayuda económica a diferentes miembros de la sociedad pertenecientes a los grupos más vulnerables, así como la construcción de diferentes proyectos.

Debido a la realidad económica nacional y los factores Internacionales, el Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio luce muy ambicioso para poder cumplir con todos esos proyectos y lograr –conforme al objeto del Gobierno – el interés público, para ello deberá apoyarse en su mejor instrumento: la Administración Pública Federal, para lograr cada uno de sus objetivos de la mejor manera; es por ello que en el presente documento se analiza la relevancia del correcto reclutamiento de los servidores públicos involucrados en las contrataciones públicas.

Lo anterior, en virtud de que a través de las contrataciones se ejerce el presupuesto disponible para que el Poder Ejecutivo pueda desarrollar las actividades que tiene planteadas en cada una de sus dependencias y entidades.

## **1. Participación de los Servidores Públicos en la Administración Pública**

A efecto de contextualizar este artículo es importante recordar que la organización de nuestro país se ha constituido desde 1916-1917 en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación<sup>1</sup> establecida según los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), específicamente en el artículo 40.

Conforme a dicha organización, el artículo 49 de nuestra Carta Magna establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo Y Judicial<sup>2</sup>. Por un lado, el Poder Legislativo depositado en el congreso general y específicamente en dos cámaras: i) de Diputados y ii) de Senadores, conforme al artículo 50 de la CPEUM, y se encargará en términos generales de la expedición de leyes que optimicen la convivencia y se ajusten a las necesidades y demandas de la sociedad.

- 1 Héctor Fix Fierro, *“Es voluntad del pueblo mexicano...”*, México, INEHRM, 2017, 1ª edición, p. 30.
- 2 Leticia, Bonifaz Alfonso, *“La División de Poderes en México”*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, 1ª edición, p. 68.

Por lo que corresponde al Poder Judicial de la Federación, este se deposita en: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito (artículo 94 de la CPEUM). Al poder judicial le compete dirimir las controversias que se promuevan ante ellos en términos de la observación y ejecución de la normatividad vigente.

En cuanto al Poder Ejecutivo –y a diferencia de los otros poderes– se deposita en un solo individuo al que se le denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” y que, como es del conocimiento de todos, es elegido democráticamente, ello en términos de los artículos 80 y 81 de la Ley Suprema. Dentro de las facultades del presidente y como fin de su mandato se encuentra en la fracción I del artículo 89 de la CPEUM que debe “*Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*”.

Es decir, corresponde al Titular del Ejecutivo Federal observar y hacer cumplir las leyes vigentes en el momento de su encargo, y para ello se debe apoyar a partir de la delegación de facultades en la plataforma de la Administración Pública, misma que conforme al artículo 90 de la CPEUM se divide en Centralizada y Paraestatal, y que a la fecha se rige por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>3</sup>.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina, en cumplimiento a lo que mandata la Ley Suprema, la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado, y define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Derivado de lo anterior, es claro que el Presidente de la República delega sus facultades en entes públicos facultados para desempeñar determinadas funciones, como lo puede ser la prestación de un servicio público o el cumplimiento

3 Alfonso Nava Negrete, “*Derecho Administrativo Mexicano*”, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, 3ª edición, p. 197.

de una actividad del Estado con el fin de observar y hacer cumplir las leyes vigentes.<sup>4</sup>

Hasta este momento se contempla la colaboración de instituciones con el Presidente, a efecto de cumplir con los fines del Poder Ejecutivo, sin embargo, debemos considerar el elemento humano existente en las instituciones y la exteriorización de sus actos, así como el cumplimiento de sus obligaciones con la ciudadanía, dicho elemento son los servidores públicos.

Las personas servidoras públicas en términos del artículo 108, fracción I de la CPEUM señala lo siguiente:

**“Artículo 108.** *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...*”

Es así que el eslabón que existe entre la Administración Pública y el cumplimiento de sus funciones son los servidores públicos, mismos que deben en términos del artículo 128 de la CPEUM guardar la Constitución<sup>5</sup> y las leyes que de ella emanen, tan es así que de no hacerse se actualizaría el supuesto del artículo 109, fracción III, primer párrafo de la Carta Magna<sup>6</sup>, el cual establece lo siguiente:

4 Luis Enrique Villanueva Gómez, *“La División de Poderes: Teoría y Realidad”*, México, UNAM, 2014, 1ª edición, p. 153.

5 Ana Elena Fierro, *“Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, 1ª edición, p. 73.

6 Santiago Nieto, *“Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, t. XX, Sección Segunda”*, México, Cámara de Senadores y de Diputados/Porrúa, 2003, 1ª edición, p. 267.

*“Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:*

*(...)*

**III.** *Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones ...”*

Es clara la obligación de los servidores públicos: cumplir y hacer cumplir la Ley, sea cual sea su naturaleza, de lo contrario se incumpliría con los fines del Poder Ejecutivo, así como con sus obligaciones, que implicaría la imposición de una sanción, pero sobre todo una consecuencia social negativa.<sup>7</sup>

Lo anterior, en función de que la organización de nuestro país y en general la de cualquier Estado busca que a través de su gobierno se logre la consecución del interés público, para ello se cuenta siempre con una Ley Suprema, suscripción de tratados internacionales, así como leyes generales, reglamentos y disposiciones de menor jerarquía que de no cumplirse, infringen con los fines públicos que la normatividad pretende garantizar.

## **2. Las Contrataciones Públicas en la actualidad**

El entorno actual de nuestro país se contextualiza en el reciente cambio de gobierno, que se llevó a cabo el 1º de diciembre del 2018, hace aproximadamente un semestre,

7 Sergio M. Ortiz, “Responsabilidades legales de los servidores públicos”, México, Porrúa 2004, 1ª edición, p. 279.

y que dicho gobierno tiene como distinción –conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024<sup>8</sup>– el retorno a la implementación de políticas propias de un Estado interventor.

El Plan Nacional de Desarrollo,<sup>9</sup> que dicho sea de paso, es el eje central de los objetivos que tiene durante un sexenio el Poder Ejecutivo, en el cual se observan la implementación de políticas benefactoras a grupos sociales vulnerables, también la entrega de apoyos económicos destinados a fomentar micro negocios en diversas actividades primarias, activación de tecnologías y comunicación en todo el país, así como la realización de cuatro obras de gran relevancia como lo son: 1) Construcción del tren maya; 2) Corredor transistmico; 3) Nuevo aeropuerto de Santa Lucía y 4) Refinería 2 bocas.

Todas las acciones mencionadas implican de modo inminente la ejecución de recursos económicos con los que cuenta el Poder Ejecutivo para llevar a cabo el desarrollo de estrategias y actividades que cumplan con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo<sup>10</sup>. Dicho cumplimiento conforme a lo mencionado en el capítulo anterior implica que todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal deberán hacerlo posible cumpliendo con sus atribuciones, observando y aplicando en todo momento la normatividad vigente.

La explicación ofrecida en el Plan Nacional de Desarrollo para su planteamiento expone que en la actualidad gran parte de la población vive en condiciones económicas adversas, y que el Poder Ejecutivo debe contrarrestarlo a partir de la implementación de políticas públicas que fomenten la economía y el crecimiento de ella, tan es así que se plantea un crecimiento económico del 4% promedio anual durante el sexenio.

8 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 2019.

9 Según la propia definición del sitio web oficial del Plan Nacional de Desarrollo, éste es el documento en el que el Gobierno de México, a través de consultas públicas, explica cuáles son sus objetivos y estrategias prioritarias durante el sexenio. <http://www.planeandojuntas.gob.mx>.

10 El gasto a ejercer se determina anualmente en el artículo 2 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en donde se señala el monto total con el que se cuenta.



Cada uno de los factores que se aprecian en las políticas y acciones mencionadas redundan en la aplicación de recursos económicos, la óptima implementación de ellos y sobre todo el crecimiento exponencial que ello puede tener, para lo cual se apoyan en primera instancia en la Ley de Ingresos, que señala los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la federación durante un ejercicio fiscal<sup>11</sup>.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo se apoya en el Decreto de Presupuesto de Egresos que determina cuánto, cómo y en qué se gastarán los recursos públicos de la Federación en cada ejercicio fiscal. Dicho balance se establece de la cantidad de recursos disponibles distribuidos en las obligaciones que debe cumplir la Administración Pública Federal para el total de la sociedad.

A partir de ahí toma relevancia el modo en el que la Administración Pública implementará los recursos económicos para el cumplimiento de sus objetivos. Con ello me refiero específicamente a que para que se lleve a cabo cualquier tipo de programa, ya sea la entrega de apoyos económicos a estudiantes o la construcción de un nuevo aeropuerto, existen actividades intermedias que deben cumplir los servidores públicos encargados, que tendrán un costo para el Poder Ejecutivo<sup>12</sup>.

Dichas actividades pueden contemplar estrategias tales como: para el caso de entrega de recursos económicos ¿cómo enviar el dinero?, ¿cómo verificar que llegó a su destinatario?, ¿cómo verificar su aplicación? o bien, para el caso de la construcción de un nuevo aeropuerto ¿dónde construir la obra?, ¿qué costos implicará?, ¿utilidad y eficiencia de llevarla a cabo?, entre otros.

Por tanto, la Administración Pública debe verificar que el total de las contrataciones que realice oferten las

11 En el artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación se prevé el monto total de ingresos desglosando los canales de captación y los montos estimados.

12 Sergio Valls Hernández y Carlos, Matute González, *“Nuevo Derecho Administrativo”*, México, Porrúa, 5ª edición, 2018, p. 484.

mejores condiciones<sup>13</sup> y permitan lograr las más altas expectativas de los objetivos planteados, toda vez que éstos obligatoriamente se encuentran relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo.

Esa será la única vía en la que de contar anualmente con los recursos suficientes para lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se podrán llevar a cabo las actividades en el marco de lo que mandata nuestra Carta Magna y sobre todo el fin público.

### **3. Fundamentos jurídicos de las contrataciones públicas**

Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública enfrentan un entorno complejo de las contrataciones hoy por hoy, toda vez que su contexto inevitablemente se relaciona con corrupción, abuso de poder, enriquecimiento de pocos a costa del sacrificio del interés público y en perjuicio de nuestro Estado, bajo el más amplio concepto de éste<sup>14</sup>.

Es frecuente escuchar en cualquier medio de comunicación, foro y lugar –de cualquier nivel– señalamientos sobre adjudicaciones directas, supuestas estafas, cancelaciones de contratos por presunción de corrupción y demás situaciones que no se tratan más que de hipótesis, mismas que en nada aportan a la Administración Pública, en virtud que se trata de afirmaciones sin sustento y que en casi ningún caso se demuestran.

Lo que es un hecho es que en el ánimo de los que hacen todas esas afirmaciones efectivamente existe la firme creencia de que las contrataciones públicas son una plataforma que sugiere al servidor público en turno ocuparla para beneficios personales, afirmaciones que encuentran reforzadores al descubrirse casos que ante cualquier persona demuestran el incorrecto actuar de los responsables.

Al respecto, es importante destacar lo señalado en los subcapítulos anteriores para hilar una situación

13 De conformidad con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14 María Amparo Casar, *“México: Anatomía de la Corrupción”*, México, CIDE, 2ª edición, 2016, p. 25.

de servidores públicos del siguiente modo: 1) el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, el Presidente de la República; 2) El Presidente debe observar y hacer cumplir las Leyes; 3) para lo anterior debe apoyarse en la Administración Pública Federal que es centralizada o descentralizada y 4) todos los Servidores Públicos (desde el presidente y en quienes se apoya) deben cumplir y hacer cumplir la Ley de lo contrario serán sancionados conforme a la normatividad vigente, actualmente en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En ese sentido, quisiera abundar en que las contrataciones que realizan los servidores públicos en representación de la Administración Pública Federal constituyen actos administrativos, en virtud que se trata de una declaración unilateral de la voluntad del Poder Ejecutivo a fin de cumplir con un fin público en el cumplimiento de la normatividad<sup>15</sup>.

En el presente artículo es conveniente referenciar a una de las clasificaciones de los actos administrativos, que consiste en la que el servidor público ejerce una facultad reglada o una facultad discrecional con el fin de cumplir con las atribuciones que le han sido conferidas, bajo el principio de legalidad y que su actuar sea sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento su actuación sea fundada y motivada en Leyes, Reglamentos y demás Disposiciones Jurídicas, con la finalidad de evitar una posible nulidad de la actuación.

Por facultades regladas debemos entender que son aquellas en las que no existe posibilidad de interpretación de inaplicabilidad de la Ley, mucho menos la posibilidad de que el ejercicio se someta a la voluntad o consideración del servidor público, en virtud que la Ley sea tan precisa que exista una respuesta a cualquier situación que indique al servidor público el modo en el que debe actuar.<sup>16</sup>

En cambio las facultades discrecionales son aquellas en las que la normatividad prevé la actividad del servidor público

15 Jorge Fernández Ruiz, *"Derecho Administrativo"*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, 2016, p. 129.

16 José Roldán Xopa, *"Derecho Administrativo"*, México, Oxford University Press, 1ª edición, 2008, p. 346.

para llegar hasta cierto punto de cualquier procedimiento, pero que a partir de ahí sujeta a la debida consideración del servidor público la acción que dé continuidad y termine con el procedimiento, es decir la acción final depende directamente de la voluntad del servidor público que debe asumir conforme a los principios del Derecho Público<sup>17</sup>.

Para poner un ejemplo de facultades reglamentadas y discrecionales podríamos considerar la presentación de un recurso de revocación en contra de un acto de autoridad, en ese caso las facultades reglamentadas es la obligación de recibir el medio de impugnación, resolverlo en el tiempo que establece la Ley y valorar las pruebas que aporte el recurrente; sin embargo, las facultades discrecionales consisten en el modo en el que debe resolver el servidor público, pues la Ley lo sujeta a valorar las pruebas y argumentos, pero la decisión final la emite conforme a su criterio y consideración de lo expuesto en el recurso.

En el rubro de las contrataciones, en todo momento (al menos en la generalidad) encontraremos únicamente la aplicación de actos administrativos reglamentados, dado que la normatividad que las regula tiene un único fin público que es ofertar las mejores condiciones para el Estado y que para ello se prevén la mayoría de las situaciones en las que un servidor público tendrá que actuar para realizar una contratación sea de obra pública; de servicios o la adquisición de bienes.

Es conocido para todos que la norma fundamental de las contrataciones es el artículo 134 de la CPEUM, en el que se establece que las contrataciones deben llevarse a cabo asegurando al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Para ello es indispensable que los servidores públicos observen los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Además, en todo momento debe observarse la Ley Reglamentaria del artículo referido

17 Tesis 282, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, t. III, abril de 1986, p. 28.

en el párrafo inmediato anterior, misma que a la fecha se denomina Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.<sup>18</sup>

En ese sentido el servidor público no tiene la opción de elegir cumplir o no la Ley, sino faltaría al artículo 128 de la Constitución y tendría que ser sancionado. Refiriéndonos en específico al rubro de las contrataciones públicas el servidor público debe cumplir el total de la normatividad que corresponde y conforme a los niveles de la pirámide de Kelsen<sup>19</sup>, es claro que se ha señalado el fundamento Constitucional, así como la Ley Reglamentaria que debe acatar.

Conforme a la pirámide de Kelsen, el servidor público por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia puede realizar contrataciones que no garanticen las mejores condiciones para el Estado, ya que el fundamento constitucional es claro en señalar cuales son los principios y criterios que deben de utilizarse para cumplir el interés público.

Además de la normatividad señalada, el servidor público debe cumplir con lo que señala el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público emitido por la Secretaría de la Función Pública, la normatividad interna que dentro de la Dependencia o Entidad que se trate regule las contrataciones públicas, tales como las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios respectivas.

Se destaca la carga inmensa a la que se enfrentan los servidores públicos que tienen actividades relacionadas con las contrataciones públicas, al ejecutar el gasto público, toda vez que más allá de enfrentar las obligadas críticas sociales (en muchos casos sin fundamento), debe conocer la normatividad aplicable y ejecutarla conforme a lo que la misma establece.

18 Manuel Cifuentes Vargas, *“El artículo 134 Constitucional y las Adquisiciones, Arrendamientos, Contrataciones de Servicios, Obras Públicas y Enajenación de Bienes del Estado”*, México, UNAM, 1ª Edición, 1991, p. 358.

19 Hans Kelsen, *“La teoría pura del derecho”*, México, UNAM, 1ª Edición, 1986, p. 54.

Lo anterior, nos evoca que el servidor público al ser el vínculo de la Administración Pública y la exteriorización de sus actos a la ciudadanía, el requisito mínimo indispensable para su correcto desempeño dentro de las contrataciones es la capacidad, capacitación y conocimientos normativos.

#### **4. Relevancia de la capacitación de los Servidores Públicos en las Contrataciones Públicas**

Considerando lo anterior, se desprende que el servidor público al ser el vínculo entre la administración pública y la ciudadanía, el requisito mínimo indispensable para su correcto desempeño dentro de las contrataciones es la capacidad, capacitación y conocimientos normativos para lograr el bien del interés público<sup>20</sup>.

Resultando fundamental que los servidores públicos involucrados directamente en los procesos de contratación, al frente de las: Áreas Requirientes, Convocante y Contratante, los Administradores de Contratos o Residentes de Obra, cumplan efectivamente con los perfiles que requiera el puesto, ya que la administración de los recursos financieros con que cuentan la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México, debiendo garantizar la satisfacción de las necesidades y servicios demandados por la sociedad.

La capacitación y profesionalización en el servicio público, es de gran relevancia, para contar con personal capacitado y profesionalizado, que coadyuve al cumplimiento eficaz y oportuno de los programas y funciones sustantivas de las instituciones públicas.

Si bien es cierto existen casos en los que por conductas dolosas y sin importar faltar al interés público, el servidor público no realiza las contrataciones buscando garantizar las mejores condiciones para el Estado, también lo es que en muchas ocasiones las afectaciones u omisiones al realizar contrataciones públicas derivan de falta de pericia, conocimiento o ausencia de capacitación para el servidor

20 Nora Rabotnikof, *“El espacio público y la democracia moderna”*, México, Instituto Federal Electoral, 1ª edición 1997, p.35.

público que en ello se involucra, que de cualquier modo el servidor público debe hacerse cargo de sus actos.<sup>21</sup>

Las consecuencias negativas de la implementación de procedimientos de contratación que no garantizan las mejores condiciones al Estado son innumerables, ya que se entiende que el resultado de dichos procedimientos no cumplen con el o los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados<sup>22</sup>.

Al respecto, existen dos momentos en lo que se pueden realizar diversas acciones que garanticen la debida implementación de procedimientos de contratación. El primer momento es al realizar el reclutamiento del servidor público; mientras que el segundo momento al capacitar de manera integral al personal involucrado en contrataciones, luego de haberles realizado una evaluación diagnóstica que indique si cuentan con los conocimientos indispensables para participar en contrataciones.

Con relación al reclutamiento, es claro que al momento de contratar a un nuevo servidor público y formalizar las actividades que tendrá en su encargo – del nivel que sea, es decir, desde operativo hasta mandos superiores– y sin importar si se trata de libre designación o servicio profesional de carrera, el superior jerárquico, así como las áreas de recursos humanos tendrán que cerciorarse que el candidato resulta idóneo para el puesto que pretende ocupar, específicamente en contrataciones públicas.

En cumplimiento con el Manual Administrativo de Aplicación General de Recursos Humanos y Organización publicado por la Secretaría de la Función Pública, en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010, todos los cargos públicos cuentan con un perfil de puesto en el que se describe la formación con la que debe contar el servidor público, así como la experiencia y demás cualidades con las que deberá desempeñar sus actividades.

21 Max Weber, *“El político y el científico”*, Madrid, Alianza Editorial, 1ª edición 1967, p.167.

22 Manuel González Oropeza, y Carlos Báez Silva, *“El artículo 134 de la Constitución Federal y las normas similares en las constituciones estatales”*, México, TEPJF, Tercera Época, 2009, Volumen 1, Núm. 4, p. 186.

Además de lo anterior, en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal existen Reglamentos Internos o Estatutos Orgánicos, en los que se señala claramente las funciones de cada cargo, así como el modo en el que participará en cumplimiento a los flujogramas publicados<sup>23</sup>.

Los perfiles del puesto, deben contener al menos los siguientes elementos:

- i. Escolaridad y áreas de conocimiento;
- ii. Experiencia laboral;
- iii. Requerimientos o condiciones específicos para el desempeño del puesto, y
- iv. Competencias o capacidades.

En ese sentido resulta claro que las personas responsables de integrar nuevos funcionarios a los cargos relacionados con compras gubernamentales tienen la obligación de cumplir con observar que los candidatos, y sobre todo la persona que sea nombrada, cumpla con el perfil y requisitos en específico, conocimiento suficiente para poder desempeñar el cargo, de lo contrario incurrirían en responsabilidad.

Lo anterior, toda vez que cualquier servidor público que pueda estar relacionado con contrataciones públicas, es inminente que tenga dominio del artículo 134 de la CPEUM, cuando menos para saber que las contrataciones en todos los casos deben garantizar las mejores condiciones para el Estado.

Asimismo, deben conocer la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, las Políticas, Bases y Lineamientos aplicables, y los Manuales de organización y funcionamiento en las Dependencias o Entidades; y demás disposiciones en el cumplimiento de las funciones, de lo contrario se puede afirmar que un alto porcentaje de las contrataciones que realicen

23 Alfonso Nava Negrete, *"Derecho Administrativo Mexicano"*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, 3ª edición, p. 547.



los servidores públicos no garantizarán las mejores condiciones a favor del Estado por el simple desconocimiento.

El artículo 134 de la CPEUM establece los fines de las contrataciones, así como los principios y criterios que se deben observar, mientras que la Ley señala cuáles serán las formas y procedimientos con los que las contrataciones se llevarán a cabo, que en conjunto con el reglamento señalan los procedimientos que deben seguirse en la mayoría de los casos.<sup>24</sup>

La parte total del asunto es ¿qué sucederá si se contrata en cualquier nivel a una persona que desconozca dichos elementos?, la respuesta es sencilla, al desconocer las obligaciones y los fines con los que debe cumplir, y sobre todo como lo debe de cumplir, inminentemente caerá en el error, en un acto de corrupción y en la subjetividad<sup>25</sup>, remplazando acciones administrativas reglamentadas por la normatividad vigente, por acciones administrativas discrecionales que dependen de la creatividad y entendimiento del servidor público involucrado.

Ante ello, encontramos el incumplimiento a la normatividad y sobre todo a su ejecución que deriva de dos omisiones, en primer lugar el servidor público que propone e incluso selecciona y recluta a un tercero para participar en contrataciones públicas a sabiendas que desconoce lo mínimo indispensable que tendrá que cumplir y, en segundo lugar, la responsabilidad en la que incurrirá el servidor público nombrado al no poder garantizar las mejores condiciones para el Estado por desconocimiento puro.<sup>26</sup>

El segundo momento sucede en la integración y funcionamiento de los equipos de trabajo vinculados a contrataciones públicas, por el simple hecho de contar con una antigüedad laboral, sin la verificación de la acreditada capacidad y conocimientos suficientes para desempeñar la

24 Eduardo Andrade Sánchez, *“Comentario al artículo 134 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada”*, México, UNAM, 1992, 1ª edición.

25 María Amparo Casar, *“México: Anatomía de la Corrupción”*, México, CIDE, 2ª edición, 2016, p. 19.

26 Ramón Martín Mateo, *“Manual de Derecho Administrativo”*, Madrid, Thomson/Aranzadi, 2012, 1ª edición, p.176.

función que realizan, y que lo hacen comúnmente como una situación rutinaria mecánica desconociendo porque debe ser así.

También puede darse el caso que, si bien al momento de su selección contaban con los conocimientos suficientes, a lo largo de su estancia laboral, no se les ha proporcionado la capacitación adecuada, conforme a la actualización normativa, por lo que nuevamente se entra a un punto de corresponsabilidad, en donde los servidores públicos de las áreas vinculadas en los procesos de contrataciones y administradores de contratos, así como las áreas de recursos humanos en fomentar la capacitación y el desarrollo personal del servidor público de la Dependencia o Entidad.

Por ello es importante destacar el esfuerzo del Poder Ejecutivo en el funcionamiento del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, garantizando la igualdad de oportunidades, en una competencia por mérito, donde la selección es de acuerdo a la habilidad profesional, capacidad y experiencia, mediante concursos transparentes.

## **Conclusiones**

Se concluye, para que las contrataciones públicas, puedan realizarse cumpliendo con lo estipulado en el artículo 134 Constitucional, y garantizar las mejores condiciones para el Estado, es inminente que los servidores públicos que se incorporen a las áreas de adquisiciones y contrataciones, cuenten con los conocimientos suficientes e indispensables para ello y en caso de no ser así, no sean considerados para ocupar cargos dentro de estas áreas.

De ese modo, los vicios de las contrataciones disminuirían en gran medida porque todos aquellos errores o violaciones a la Ley, y sobre todo a garantizar las mejores condiciones para el Estado en las contrataciones, se suprimirían contando con servidores públicos conscientes de sus obligaciones y de la normatividad que deben cumplir. Es fundamental que los servidores públicos involucrados directamente en las contrataciones públicas, la administración y seguimiento de los contratos o pedidos, cumplan efectivamente con los perfiles que requiera el puesto, ya que la administración de los recursos financieros, deben garantizar la satisfacción

de las necesidades y servicios demandados por nuestra sociedad, cada vez más participativa y exigente en el buen desempeño del servicio público.

Resulta de gran importancia la constante capacitación en el tema de mérito, con el fin de dotar al servidor público de las herramientas suficientes, para que con el desempeño de sus funciones se logren las mejores condiciones de contratación.

La capacitación y profesionalización en el servicio público, es fundamental, para contar con personal capacitado y preparado, que coadyuven al cumplimiento eficaz y oportuno de los programas y funciones sustantivas de las Dependencias o Entidades.

La percepción social, es que no son suficientes los esfuerzos por parte de la administración pública que garanticen, entre otros temas, la prestación de la totalidad de servicios y cumplimiento de los programas sociales, garantizar la seguridad y el Estado de Derecho; por lo que es fundamental contar con servidores públicos que accedan a un cargo o puesto en el servicio público, a través del Servicio Profesional de Carrera, y una vez que acrediten su ingreso mediante concurso, se constante y acredite contar con los conocimientos suficientes en los temas de su competencia, coadyuvando con ello, considerablemente en la condicionante de ejercer los recursos económicos de que dispongan, en las mejores condiciones para el Estado, cumpliendo con el mandato del artículo 134 de la CPEUM.

## **Bibliografía**

- Alfonzo Bonifaz, Leticia, *“La División de Poderes en México”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, 2017.
- Andrade Sánchez, Eduardo, *“Comentario al artículo 134 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada”*, México, UNAM, 1ª edición, 1992.
- Amparo Casar, María, *“México: Anatomía de la Corrupción”*, México, CIDE, 2ª edición, 2016.
- Cifuentes Vargas, Manuel, *“El artículo 134 Constitucional y las Adquisiciones, Arrendamientos, Contrataciones de*

- Servicios, Obras Públicas y Enajenación de Bienes del Estado, México*”, UNAM, 1ª Edición, 1991.
- Fernández Ruiz, Jorge, “*Derecho Administrativo, México*”, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, 2016.
- Fierro, Ana Elena, “*Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, 2017.
- Fix Fierro, Héctor, “*Es voluntad del pueblo mexicano...*”, México, INEHRM, 1ª edición, 2017.
- González Oropeza, Manuel, y Báez Silva, Carlos, “*El artículo 134 de la Constitución Federal y las normas similares en las constituciones estatales*”, México, TEPJF, Tercera Época, 2009, Volumen 1, Núm. 4.
- Kelsen, Hans, “*La teoría pura del derecho*”, México, UNAM, 1ª Edición, 1986.
- M. Ortiz, Sergio, “*Responsabilidades legales de los servidores públicos*”, México, Porrúa, 1ª edición, 2004.
- Mateo, Ramón Martín, “*Manual de Derecho Administrativo*”, Madrid, Thomson/Aranzadi, 1ª edición, 2012.
- Nava Negrete, Alfonso, “*Derecho Administrativo Mexicano*”, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, 2014.
- Nieto, Santiago, “*Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, t. XX, Sección Segunda*”, México, Cámara de Senadores y de Diputados/Porrúa, 1ª edición, 2003.
- Rabotnikof, Nora, “*El espacio público y la democracia moderna*”, México, Instituto Federal Electoral, 1ª edición 1997.
- Roldán Xopa, José, “*Derecho Administrativo*”, México, Oxford University Press, 1ª edición, 2008.
- Valls Hernández, Sergio, y, Matute González, Carlos, “*Nuevo Derecho Administrativo*”, México, Porrúa, 5ª edición, 2018.
- Villanueva Gómez, Luis Enrique, “*La División de Poderes: Teoría y Realidad*”, México, UNAM, 1ª edición, 2014.
- Weber, Max, “*El político y el científico*”, Madrid, Alianza Editorial, 1ª edición 1967.

## **Leyes**

Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del

5 de febrero de 1917, última reforma del 6 de junio de 2019.

Cámara de Diputados, Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016, última reforma del 12 de abril de 2019.

Cámara de Diputados, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública. Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003, última reforma del 9 de enero de 2016.

Cámara de Diputados, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016.

Cámara de Diputados, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000 y última reforma 10 de noviembre de 2014, pp. 68.

Cámara de Diputados, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, Reformas del 18 de julio de 2016, 30 de noviembre de 2018 y 14 de mayo de 2019.

Cámara de Diputados, Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Diario Oficial de la Federación del 28 de julio del 2010, pp. 71.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 2019, pp. 26.

Secretaría de la Función Pública, Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2010 y la última reforma del 3 de febrero de 2016.

Secretaría de la Función Pública, Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización, Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 2010 y la última reforma del 6 de abril de 2017.

### ***Fuentes electrónicas***

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, página institucional, URL: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-021-plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024>, consultada el 15 de junio de 2019, a las 13:50:15 horas.

### ***Fuentes judiciales***

Tesis 282, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, t. III, abril de 1986.



## Breve acercamiento al proceso de contratación pública en el Gobierno Federal

**Mónica María Iglesias Sobero\***

*Resumen.* La importancia de las contrataciones públicas, representan en promedio entre el 10% y el 15% del Producto Interno Bruto (PIB) de nuestro país, actividad que coadyuva al cumplimiento de las funciones del gobierno para la consecución de sus fines, pero sobre todo para la satisfacción de las necesidades de la sociedad, requiere de allegarse de todos los recursos tanto humanos, financieros como materiales; para lo cual existe una normatividad específica.

Las diversas etapas y tipos de procedimientos de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

*Palabras clave:* Contrataciones públicas, Licitación Pública, etapas de los procedimientos de contratación, excepción a licitación pública.

\* Maestra en Administración y Políticas Públicas y Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública. En el servicio público a nivel federal se desempeñó como Directora General Adjunta de Adquisiciones y Administración Inmobiliaria y Directora General de Recursos Materiales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. A nivel estatal, en el Gobierno del Estado de México, fungió como Directora de Comercio Exterior de la Secretaría de Desarrollo Económico, Contralora Interna del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México; Directora de Evaluación de la Secretaría de la Contraloría y actualmente Coordinadora Administrativa de la misma dependencia. Es docente en el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.



## **Brief approach to the public procurement process in the federal government**

*Abstract.* The importance of public procurement, represent on average between 10% and 15% of the Gross Domestic Product (GDP) of our country, It's an activity that contributes to the fulfillment of the functions of the government to achieve its purposes, but above all for the satisfaction of the needs of society, requires the gathering of all human, financial and material resources; for which there is a specific normativity.

The various stages and types of procurement procedures in the area of acquisitions, rents and services.

*Keywords:* Public procurement, Tendering, stages of procurement procedures, tender exception.

Fecha de recepción del artículo: 4-febrero-2019

Fecha de aceptación: fecha 19-julio-2019

### **Introducción**

De acuerdo a lo establecido por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, podemos definir a la Administración Pública como “...*el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal*”<sup>1</sup>, derivado de esto es que los entes gubernamentales requieren de la adquisición de bienes y servicios que les permitan satisfacer las necesidades de la sociedad a la cual sirven, y cumplir así con los objetivos plasmados tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como en los diversos programas y normatividad aplicable.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la Contratación pública “*se refiere al proceso de identificación de necesidades, la decisión*

1 Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gian Franco Pasquino (directores); Diccionario de Política, tomo I; México, Siglo Veintiuno Editores, 1994, Octava Edición, 852 p., página 12

*acerca de la persona, física o jurídica, más adecuada para cubrir estas necesidades y, por último, la comprobación de que el bien o prestación se entregan en el lugar correcto, en el momento oportuno, al mejor precio posible, y que todo ello se hace con ecuanimidad y transparencia*<sup>2</sup>, así mismo establece que su ciclo de ejecución comprende:

- Evaluación de necesidades
- Fase de concurso y adjudicación
- Gestión contractual y de los pagos, junto con tareas de seguimiento o auditoría

De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio (OMC) las contrataciones públicas representan en promedio entre el 10 y el 15% del Producto Interno Bruto (PIB) de un país. De manera específica, en lo que se refiere a nuestro país, de acuerdo con las recientes declaraciones del Secretario de Hacienda, Carlos Urzúa, para 2019 se prevé que el Gobierno Federal erogue mil 110.7 millones de pesos en la compra de bienes y servicios a través de la firma 2,502 contratos, lo que de acuerdo con la OCDE representa el 21 por ciento del gasto público<sup>3</sup>.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su artículo 134 que todos *“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”*; además de privilegiar a la licitación pública como medio para las adjudicaciones correspondientes, con la finalidad de *“asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”* Adicionalmente se establece que cuando se considere que la modalidad de Licitación Pública no sea el medio idóneo para llevar a cabo contrataciones públicas, se podrá recurrir a otros

2 OCDE, Recomendación del Consejo sobre contratación pública, disponible en <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

3 El Sol de México, Nota periodística denominada “Sin Licitación ocho de cada 10 Contratos”, disponible en <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/sin-licitar-82-de-las-compras-de-la-shcp-3047656.html>

tipos de procedimientos, mismos que se encuentran regulados en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y su Reglamento, en el Manual Administrativo de Aplicación General en la materia; en las políticas, bases y lineamientos de cada dependencia (POBALINES) y las disposiciones de carácter general emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía y de la Función Pública; asegurando en todo momento las mejores condiciones para el Estado acreditando los principios de:

- **Transparencia**, entendiendo a ésta como la disponibilidad permanente, oportuna, suficiente y veraz de toda la información sobre los procesos de contratación.
- **Imparcialidad**, que se refiere a la selección de posibles proveedores sin designio anticipado, otorgando privilegios o limitando la participación.
- **Eficacia**, a partir de lo cual se deben buscar las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad, de manera oportuna y en concordancia con la disponibilidad financiera y los objetivos y necesidades planteados.
- **Economía**, relacionado con la obtención de ahorros en términos del valor del bien o servicio contratado.
- **Eficiencia**, vinculado con procesos y procedimientos claros y expeditos que aseguren las mejores condiciones para el Estado, evitando la pérdida de tiempo y recursos.

### **Contratación pública de Arrendamientos, Bienes y Servicios en el Gobierno Federal**

Todo gobierno para la consecución de sus fines, pero sobre todo para la satisfacción de las necesidades de la sociedad a la que gobierna, requiere de allegarse de todos los recursos tanto humanos, financieros como materiales; para lo cual existe una normatividad específica. De acuerdo a Huacuja Betancourt y Merino Conde<sup>4</sup>, los antecedentes normativos

4 Sergio E. Huacuja Betancourt y Germán Sergio Merino Conde, "Antecedentes y Estructura de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público", en Carlos Matute (coordinador), *Las Adquisiciones en el Estado Mexicano*, México, Tirant Lo Blanch, 2018.

los encontramos en la Constitución de 1917, aunque acotados al tema de la obra pública.

No es sino hasta 1965 cuando se publica la Ley de Inspección de Adquisiciones, durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, siendo el primer ordenamiento formal que regula el tema de las compras gubernamentales, con una clara tendencia a la centralización de las mismas y a la estandarización de los procedimientos. Esta ley es modificada en 1972 “...como un esfuerzo para programar y consolidar las adquisiciones, restringir las importaciones, codificar y normalizar artículos de consumo recurrente y revisar los sistemas de compras y almacenes de las entidades...”<sup>5</sup>.

En 1979 se abroga la Ley de Inspección de Adquisiciones y en su lugar se publica la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, que regulaba las adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles; arrendamiento de bienes inmuebles, y la contratación de servicios relacionados y almacenes de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal. En 1985, derivado de la reforma al artículo 134 constitucional, se promulga la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; la cual durante el gobierno del Licenciado Carlos Salinas de Gortari es abrogada para dar pie a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Finalmente, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Sector Público (LAASSP), se publica en el año 2000 siendo uno de sus principales propósitos el de separar las adquisiciones, arrendamientos y servicios de lo relacionado con la obra pública. Carlos Matute afirma que la *“evolución integral de la LAASSP debe abordarse desde cuatro perspectivas:*

- a) La ampliación del concepto de sector público y la inclusión de éste en los sectores no gubernamentales o semigubernamentales;
- b) Los fines y principios de la contratación pública;

5 Ibidem, p. 112.

- c) La ampliación de la definición de servidor público,  
y
- d) La integralidad de la contratación pública, tomando en cuenta los elementos de control y evaluación del desempeño como son, entre otros, los sistemas de compras gubernamentales y la evolución patrimonial de los servidores públicos”<sup>6</sup>

De manera general las etapas de la Contratación Pública de Bienes y Servicios son tres: Planeación, Contratación y Administración del Contrato.

La planeación de las adquisiciones de bienes y servicios se basa en dos aspectos fundamentales:

- Los objetivos y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales; así como los programas anuales.
- Los recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación; y en el caso de los fideicomisos, aquellos recursos que hayan sido previstos.

Cada una de las Unidades Administrativas deben integrar su Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAAAS), mismo que de acuerdo con lo establecido en la LAASSP, debe ser publicado en el Compranet<sup>7</sup> (*sistema electrónico diseñado y operado por la Secretaría de la Función Pública, que concentra la información relacionada con los procesos de contratación, desde las convocatorias hasta las juntas de aclaraciones, fallos, datos de contratos; entre otros aspectos*) a más tardar el 31 de enero del año correspondiente.

La información que se concentra en el PAAAS es, entre otras cosas: objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo; calendarización física y financiera de los recursos que se requieran; las unidades responsables; requerimientos de

6 Carlos Matute, “Estudio Introductorio de las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en el Estado Mexicano”, en *Las Adquisiciones en el Estado Mexicano*, México, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 18

7 Es en el artículo 56 de la LAASSP, en donde se establecen con claridad los fines del Sistema Compranet.

mantenimiento de los bienes muebles; la normatividad en materia de la Ley de Metrología y Normalización.

Cabe mencionar que este programa antes de ser publicado debe ser presentado al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (CAAS), para su revisión.

En este punto es importante destacar la importancia que en el proceso de contratación pública tiene el CAAS, ya que es un órgano colegiado integrado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la LAASSP, fracción VI, por:

- Un presidente, quien será el Oficial Mayor o su equivalente.
- Vocales, con nivel Director General o equivalente.
- Un representante del área jurídica y uno más del Órgano Interno de Control; con voz, pero sin voto; también con un nivel de Director General o equivalente.

En lo que se refiere a la figura del Secretario Técnico, ésta se encuentra regulada en el Reglamento de la LAASSP, y forma parte del propio Comité, principalmente con funciones relacionadas con la elaboración de las convocatorias, órdenes del día, integración de carpetas, elaboración de actas, entre otras cosas.

La importancia de este órgano colegiado se debe a la relevancia de sus funciones en el proceso de contratación:

- Revisar el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAAAS) y formular, en su caso, observaciones y recomendaciones.
- Dictaminar la excepción a la licitación pública de aquellos supuestos establecidos en las fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 41 de la LAASSP.
- Dictaminar sobre aquellos proyectos de políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que se pongan a su consideración.
- Analizar de manera trimestral los informes de conclusión y resultados de las contrataciones que se realicen.

- Autorizar la creación, integración y funcionamiento de subcomités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuando se justifique<sup>8</sup>.

Parte fundamental en el proceso de contratación pública, es lo relacionado a la elaboración de los estudios de mercado<sup>9</sup>, mismos que se encuentran regulados en el Reglamento de la LAASSP en el artículo 29 y cuyo propósito es:

- I. Determinen la existencia de oferta de bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas por las mismas;
- II. Verifiquen la existencia de proveedores a nivel nacional o internacional con posibilidad de cumplir con sus necesidades de contratación, y
- III. Conozcan el precio prevaleciente de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, al momento de llevar a cabo la investigación.

Como se mencionó anteriormente, el propio artículo 134 de la Constitución privilegia a la Licitación Pública como mecanismo de contratación pública; sin embargo, en el artículo 26 de la LAASSP se establecen las modalidades de Invitación a cuando menos tres personas y Adjudicación Directa como excepciones.

Las dependencias y entidades deben seleccionar el tipo de procedimiento tomando en cuenta en todo momento que prevalezcan las mejores condiciones en cuanto a

8 Artículo 22 de la LAASSP.

9 El artículo 28 del Reglamento de la LAASSP, establece con claridad las fuentes que deben ser consideradas para la elaboración del Estudio de Mercado:

La que se encuentre disponible en CompraNet;

La obtenida de organismos especializados; de cámaras, asociaciones o agrupaciones industriales, comerciales o de servicios, o bien de fabricantes, proveedores, distribuidores o comercializadores del ramo correspondiente, y

La obtenida a través de páginas de Internet, por vía telefónica o por algún otro medio, siempre y cuando se lleve registro de los medios y de la información que permita su verificación.

Para la debida integración de la investigación de mercado, en todos los casos deberá consultarse la información a que hace referencia la fracción I de este artículo. En el supuesto de que la información no se encuentre disponible en CompraNet, se deberá consultar la información histórica con la que cuente el Área contratante u otras áreas contratantes de la dependencia o entidad de que se trate.

precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Específicamente en lo que se refiere a la Licitación Pública, de acuerdo a los medios que se utilicen para su sustanciación, puede ser:

- **Presencial**, en la cual las propuestas presentadas por los participantes deben ser entregadas en forma documental y por escrito, en sobre cerrado durante el acto de presentación y entrega de propuestas.
- **Electrónica**, que, a diferencia de la presencial, se realiza a través del sistema Compranet, por lo que no hay presencia de los licitantes en ninguno de los actos de Junta de Aclaraciones, Presentación y Apertura de Propositiones y emisión del fallo.
- **Mixta**, en la cual se permite a los licitantes participar de manera documental, o bien a través del Sistema Compranet.
- Adicionalmente a lo anterior, las Licitaciones Públicas, dependiendo de la naturaleza de los bienes que se pretendan adquirir, podrán ser:
- **Nacional**, en la cual solamente pueden participar licitantes con nacionalidad mexicana y ofreciendo productos fabricados en el país y que cuenten al menos con un 50 por ciento de contenido nacional, siendo la Secretaría de Economía la instancia normativa que regula lo relacionado al cumplimiento del contenido nacional de los productos, o en su caso de las excepciones.
- Cabe mencionar, que, en el caso de arrendamientos y servicios, solamente participaran licitantes con nacionalidad mexicana.
- **Internacional bajo la cobertura de Tratados**, en la cual pueden participar tanto licitantes mexicanos como ciudadanos extranjeros oriundos de aquellos países con quienes se tenga suscrito un tratado de libre comercio que contenga el capítulo de compras gubernamentales y resulte obligatorio. Los acuerdos de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos son aquellos señalados en la regla 2.10 de las “Reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales bajo la cobertura de tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos”, publicadas



en el Diario Oficial de la Federación, el día 28 de diciembre de 2010.

- **Internacional abierta**, en la que se abre la posibilidad de que participen licitantes mexicanos y extranjeros de cualquier país, cuando se haya celebrado una Licitación Nacional previa y se haya declarado desierta o se trate de contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.

El proceso de contratación pública inicia con la publicación de la Convocatoria a través de la cual se dan a conocer las bases sobre las cuales se desarrollará el proceso, los requisitos que los licitantes deben cubrir; las características y descripción detallada de los bienes o servicios a contratar, los criterios de evaluación, las normas de estándares de calidad que les apliquen, métodos de pruebas, requisitos de entrega del bien o servicio, fechas de celebración de los actos en los que se substanciará el proceso, causas de desechamiento, así como los requisitos para la suscripción del contrato una vez adjudicada la compra y el modelo del mismo.

La difusión se realiza a través de la plataforma Compranet y a la par, se publica en el Diario Oficial de la Federación, misma que debe contener entre otros aspectos: el objeto y número de la licitación, el volumen a adquirir, las fechas de los eventos previstos, la aclaración de su publicación en Compranet y la puesta a disposición de la convocatoria. Cabe mencionar que las Convocatorias una vez publicadas no podrán modificarse salvo en los siguientes supuestos:

- Aquellas que se publiquen a más tardar el séptimo día natural previo al acto de Presentación y Apertura de las propuestas, las cuales deben ser difundidas a través de la plataforma Compranet a más tardar el día hábil siguiente al que se determinen.
- Aquellas modificaciones o precisiones que deriven de las Juntas de Aclaraciones, las cuales pasaran a formar parte de la Convocatoria.

La sustanciación de las contrataciones públicas se lleva a cabo a través de los siguientes eventos:

- **Visita a las instalaciones**, deberá considerarse lo siguiente: las preguntas que resulten de dichas visitas no se responderán en ese momento, ya que se deberán plantear por escrito, con la anticipación prevista en el artículo 33 Bis de la LAASSP y la asistencia de los licitantes no será obligatoria. Son responsables el Área Requirente y, en su caso, del Área técnica, con el apoyo del Área contratante.
- **Junta de Aclaraciones**, este evento es presidido por un servidor público designado para tal fin, el cual deberá estar acompañado por un representante del área requirente, con la finalidad de que despeje todas aquellas dudas o aclaraciones que los interesados en participar manifiesten. Dichas aclaraciones deben ser presentadas al menos veinticuatro horas antes del evento a través de la plataforma CompraNet, o bien, de manera personal dependiendo de la modalidad del proceso de contratación. Cabe mencionar, que los interesados deben entregar un documento en el que manifiesten por si o en representación de un tercero, su interés en participar, en el cual deberán anotar todos sus datos generales, y en su caso el del representante. Si bien es cierto en la LAASSP y su reglamento, no se establece la obligatoriedad de que a dicho evento acuda un representante del Órgano Interno de Control y del área jurídica, es recomendable extenderles la invitación a participar, ya que ello le da mayor transparencia al acto.  
Las preguntas, aclaraciones o dudas que se presentan en la Junta de Aclaraciones pueden ser de carácter técnico, jurídico o administrativo, no existe limitación, y al término del acto se deberá levantar el acta correspondiente, misma que formará parte de la convocatoria.
- **Acto de Presentación y Apertura de Proposiciones**, en dicho evento los participantes, en el caso de los eventos presenciales, hacen entrega de sus propuestas técnica y económica, en sobre cerrado; por su parte, en aquellos eventos bajo la modalidad electrónica las propuestas se entregan a través del Sistema Compranet y en el caso de las mixtas, puede ser a través del Sistema Compranet,

o bien de manera presencial. Cabe mencionar que la entrega de información adicional es optativa para los interesados, quienes la anexaran fuera de los sobres cerrados.

El evento es presidido por el servidor público designado para tal efecto, y en el mismo se hace la apertura de los sobres cerrados, revisándose de manera cuantitativa los documentos que se presentan<sup>10</sup>, levantándose el acta correspondiente, misma que es firmada por todos los asistentes. Es importante mencionar que todas las propuestas son rubricadas por el servidor público designado y alguno de los licitantes que hayan asistido.

En este mismo acto, se establece la fecha, hora y lugar en la que se llevara a cabo el Acto en el que se da a conocer el Fallo. Es importante mencionar que existe la posibilidad de presentar proposiciones conjuntas, lo que permite, además de garantizar un mayor número de participantes, el prever que al conjuntar esfuerzos se tenga la posibilidad de obtener mejores condiciones para el Estado y fortalecer la presencia de las micro, pequeñas y medianas empresas.

- **Evaluación de propuestas**, en esta etapa no se tiene la participación de los licitantes, en ella solamente intervienen los servidores públicos de las áreas legales, técnica y económica, y comprende la evaluación cualitativa de las propuestas, a fin de determinar cuál es la propuesta ganadora, misma que deberá cumplir con los requisitos y especificaciones establecidas en la convocatoria. La evaluación tiene dos modalidades:

Binaria, en la cual se evalúa únicamente el cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria y la oferta económica.

Puntos y porcentajes, método que se utiliza en aquellos casos en los que se soliciten bienes, arrendamientos o servicios que tengan características de alta especialidad o de innovación de tecnología. El 9 de septiembre de 2010 se publica el *Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos*

10 Es importante aclarar en este punto que la revisión cualitativa, se lleva a cabo en la fase de evaluación de las propuestas, a cargo de los servidores públicos designados para tal fin.

*en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas*, en cuyo capítulo segundo se regula este tipo de evaluación, la cual deberá comprender cuatro rubros:

Características del bien o bienes; que se refiere a las especificaciones técnicas, así como aquellos aspectos como la durabilidad o vida útil del bien, o las características de alta especialidad técnica o de innovación tecnológica. En lo que respecta a procedimientos de carácter nacional se debe considerar el contenido nacional establecido por la normatividad correspondiente.

Capacidad del licitante, relacionado con los recursos económicos, técnicos y de equipamiento del licitante, que garanticen la entrega oportuna de los bienes, contar con garantías de funcionamiento y servicios de mantenimiento. En este rubro también se considera la participación de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMES) que producen bienes con innovación tecnológica y aquellos que cuentan con personal discapacitado en su elaboración.

Experiencia y especialidad del licitante. Para la experiencia se evalúa el tiempo que el licitante en procesos anteriores ha tomado para suministrar bienes de la misma naturaleza que los solicitados; y en cuando a la especialidad se consideran las características específicas, volúmenes y condiciones similares a las solicitadas.

Cumplimiento de contratos, que tiene como objetivo evaluar el desempeño o cumplimiento que el licitante ha presentado en procedimientos anteriores en lo que se refiere a la entrega oportuna y adecuada de los bienes.

- **Elaboración del Fallo.** Una vez que se ha llevado a cabo el proceso de evaluación de las propuestas, se determina cual es la propuesta ganadora, misma que deberá de cumplir con los requisitos legales, técnicos y económicos; además de garantizar las obligaciones establecidas en la convocatoria y, en su caso, a lo aprobado en la Junta de Aclaraciones. De acuerdo a lo establecido en la LAASSP, el fallo debe al menos contener:

- Relación de propuestas desechadas, especificando las razones técnicas, legales o económicas, así como aquellos puntos de incumplimiento.
- Relación de las propuestas solventes.
- Indicar, en su caso, si alguna propuesta ofertó precios no convenientes o no aceptables<sup>11</sup>.
- Nombre de los licitantes adjudicados, expresando los motivos de la adjudicación, así como las partidas, conceptos y montos.
- Fecha, lugar y hora para la firma del contrato, así como la entrega de garantías (cumplimiento y vicios ocultos), y en su caso, anticipos.
- Nombre y cargo del servidor público que emite el fallo, así como los servidores públicos responsables de la evaluación de las proposiciones.

Ahora bien, también existe la posibilidad de que una o varias partidas, o bien la Licitación Pública sea declarada Desierta, cuando después de la evaluación de propuestas se determine que ninguna cumple con los requisitos solicitados, o bien que los precios ofertados no son aceptables; ante lo cual existe la posibilidad de emitir una segunda convocatoria; o bien aplicar lo establecido en el artículo 41 fracción VII de la LAASSP, que a la letra dice:

*Artículo 41. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:*

*VII. Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones;*

Adicionalmente, una Licitación Pública puede ser cancelada cuando se presente caso fortuito, fuerza mayor, existan circunstancias que determinen que

11 La determinación de precios no convenientes o no aceptables se encuentra regulado en el artículo 51 del Reglamento de la LAASSP y en las políticas, bases y lineamientos de cada dependencia (POBALINES)

ya no se requiere el arrendamiento, bien o servicio; o bien, que de continuar existe la posibilidad de generar daño o perjuicio a la dependencia o entidad.

- **Acto de Fallo**, en el cual se da lectura al mismo, con la presencia de los servidores públicos designados y los licitantes que se encuentren en el evento. El Fallo es firmado por todos los presentes; y en el caso de los eventos bajo la modalidad electrónica o mixta, deberá ser publicado en la plataforma Compranet, el mismo día de su emisión. Cabe mencionar que una vez que se ha notificado el fallo serán exigibles los derechos y obligaciones establecidos en el modelo del contrato.

Ahora bien, en lo que respecta a la Invitación a cuando menos tres personas o Adjudicación Directa, los supuestos de excepción se encuentran normados en los artículos 41 y 42 de la LAASSP.

En el artículo 42 se permite la aplicación de cualquiera de estas dos modalidades, cuando los montos de cada operación no excedan los montos máximos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y en el artículo 41 se establecen con claridad los supuestos de excepción a la Licitación Pública, aclarando que algunas de ellas deben ser sancionadas por el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y otras bajo la autorización del titular de la Unidad Administrativa Solicitante.

*Cuadro 1. Excepciones a la Licitación Pública normadas por el artículo 41 de la LAASSP*

<b>Aprobación por parte del CAAS</b>	<b>Aprobación bajo la responsabilidad del Titular de la Unidad Administrativa</b>
I. No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trate de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte.	II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor.

<b>Aprobación por parte del CAAS</b>	<b>Aprobación bajo la responsabilidad del Titular de la Unidad Administrativa</b>
III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados.	IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia. No quedan comprendidos en los supuestos a que se refiere esta fracción los requerimientos administrativos que tengan los sujetos de esta Ley.
VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada.	V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.
IX. Cuando se trate de bienes usados o reconstruidos en los que el precio no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables, expedido dentro de los seis meses previos y vigente al momento de la adjudicación del contrato respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 Bis de esta Ley.	VI. Se haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública, en cuyo caso se podrá adjudicar al licitante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición inicialmente adjudicada no sea superior a un margen del diez por ciento. Tratándose de contrataciones en las que la evaluación se haya realizado mediante puntos y porcentajes o costo beneficio, se podrá adjudicar al segundo o ulterior lugar, dentro del referido margen.
X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación. Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes para la elaboración de su proposición, se	VII. Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones.

<b>Aprobación por parte del CAAS</b>	<b>Aprobación bajo la responsabilidad del Titular de la Unidad Administrativa</b>
encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	
XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial.	IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprosesados, semovientes.
XIV. Se trate de los servicios prestados por una persona física a que se refiere la fracción VII del artículo 3 de esta Ley, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico.	XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales.
XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes.	XII. Se trate de la adquisición de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos que las mismas realicen en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución.
XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años.	XX. Se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco.



<b>Aprobación por parte del CAAS</b>	<b>Aprobación bajo la responsabilidad del Titular de la Unidad Administrativa</b>
XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad.	
XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.	
XIX. Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares.	

Fuente. Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Para llevar a cabo este tipo de contrataciones, debe existir una justificación fundada y motivada bajo el o los principios de: *economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad, honradez y transparencia*, misma que debe estar firmada por el titular del área requirente o usuaria de los bienes o servicios. Los invitados a cualquiera de esta modalidad deben de tener capacidad de respuesta inmediata, así como cumplir con los requisitos técnicos, financieros y demás que sean solicitados, además de que sus actividades comerciales o profesionales se relacionen con el requerimiento.

En el caso de las Invitaciones a cuando menos tres personas, las convocatorias deben ser publicadas en el sistema Compranet y en la página oficial de la dependencia o entidad; la junta de aclaraciones es optativa; la apertura de proposiciones puede hacerse sin la presencia de los licitantes, pero con la asistencia de un representante del órgano interno de control; al menos debe de contarse con tres cotizaciones técnicamente viables (aunque si existe

al menos una propuesta que cumpla con las condiciones requeridas, se puede aprobar la adjudicación).

Para el caso específico de las Adjudicaciones Directas es obligatorio contar con al menos tres cotizaciones elaboradas bajo las mismas condiciones con una vigencia dentro de los treinta días previos al de la adjudicación.

Finalmente, una vez que se ha emitido el Fallo, se procede a la formalización de las obligaciones de ambas partes a través de un contrato o pedido, para lo cual la propia normatividad establece los requisitos mínimos que deben contener:

- Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante
- Carácter del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato.
- Datos sobre la autorización presupuestal.
- Acreditación de la existencia y personalidad del licitante adjudicado.
- Descripción de los bienes, arrendamientos o servicios adjudicados.
- Precio unitario y el importe total a pagar por los bienes, arrendamientos o servicios, o bien, la forma en que se determinará el importe total.
- Precisión de si el precio es fijo o sujeto a ajustes
- En el caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra.
- Los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían, los cuales no podrán exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato.
- Porcentaje, número y fechas o plazo de las exhibiciones y amortización de los anticipos
- Forma, términos y porcentaje para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato
- Fecha o plazo, lugar y condiciones de entrega
- Moneda en que se cotizó y se efectuará el pago respectivo.
- Plazo y condiciones de pago del precio de los bienes, arrendamientos o servicios, señalando el momento en que se haga exigible el mismo
- Los casos en que podrán otorgarse prórrogas para el cumplimiento de las obligaciones contractuales y los requisitos que deberán observarse.

- Causas para la rescisión de los contratos.
- Previsiones en caso de devolución y reposición de bienes por motivos de fallas de calidad o cumplimiento de especificaciones.
- El señalamiento de las licencias, autorizaciones y permisos que conforme a otras disposiciones sea necesario contar para la adquisición o arrendamiento de bienes y prestación de los servicios correspondientes
- Condiciones, términos y procedimiento para la aplicación de penas convencionales.
- Indicación de que, en caso de violaciones en materia de derechos inherentes a la propiedad intelectual, la responsabilidad estará a cargo del licitante o proveedor según sea el caso. Salvo que exista impedimento, la estipulación de que los derechos inherentes a la propiedad intelectual, que se deriven de los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor de la dependencia o de la entidad, según corresponda, en términos de las disposiciones legales aplicables;
- Procedimientos para resolución de controversias<sup>12</sup>.

## **Conclusiones**

Uno de los grandes retos a los que se enfrenta la Administración Pública en la actualidad, es combatir las constantes denuncias de mala gestión y corrupción en lo relacionado a los procesos de contratación pública.

La contratación pública se encuentra intrínsecamente relacionada con los ideales de un Buen Gobierno, ya que es precisamente a través de ella que las Unidades Administrativas y entidades públicas se allegan de los elementos necesarios para cumplir de manera satisfactoria con los objetivos y metas plasmados tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como los diversos programas diseñados para satisfacer las demandas de los ciudadanos.

El régimen general de contrataciones públicas del Gobierno Federal se encuentra en la Ley de Adquisiciones,

Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, que tienen como principio rector lo establecido en el artículo 134 de nuestra Constitución. Dicha normatividad regula todo el proceso de contratación desde a fase de planeación y programación hasta la formalización de los contratos o pedidos correspondientes, la administración, ejecución y finiquito de los mismos.

En el año de 2016, como consecuencia de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, se emitió el *Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, que reformó el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a partir de lo cual la Secretaria de la Función Pública, le correspondía el papel de ser rectora de las contrataciones públicas, lo cual queda de manifiesto en la fracción XXI y el último párrafo:

**“XXI.-** Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de dichas contrataciones públicas; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y promover, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal, la coordinación y cooperación con los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, las entidades federativas y demás entes públicos encargados de regímenes de contratación pública, con excepción de las empresas productivas del Estado, a efecto de propiciar en lo procedente la homologación de políticas, normativas y criterios en materia de contrataciones públicas, que permita contar con un

*sistema de contrataciones públicas articulado a nivel nacional.*

...

*El nombramiento del Secretario de la Función Pública que somete el Presidente de la República a ratificación del Senado de la República, deberá estar acompañado de la declaración de interés de la persona propuesta, en los términos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.”*

No obstante, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, se reestructuraron diversas atribuciones en materia de contrataciones públicas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo establece el artículo 31 fracciones XXV, XXVI y XVII en materia de contrataciones y XXIX y XXX en materia de patrimonio inmobiliario:

**“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público** *corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

...

**XXV. Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas,** *propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias; así como promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas;*

**XXVI. Fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que la propia Secretaría determine;**

**XXVII. Establecer normas y lineamientos en materia de control presupuestario; así como ejercer el control presupuestario de las contrataciones públicas consolidadas a través de la Oficialía Mayor;**

...

**XXIX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal,** salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales; administrar los inmuebles de propiedad federal cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad, así como llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;

**XXX. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal** y, en su caso, representar el interés de la Federación; expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios, para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes, así como expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles...”

Como se demostró durante el desarrollo del análisis de mérito, se han hecho esfuerzos importantes por regular de manera clara el proceso de contratación de bienes y servicios; sin embargo, es necesario continuar integrando mejores prácticas de gestión pública que permitan una mayor transparencia y certeza de que la ejecución de los recursos públicos se administra “con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

## **Bibliografía**

- Bobbio Norberto, Nicola Mateucci y Gian Franco Pasquino (directores); *Diccionario de Política*, tomo I; México, Siglo Veintiuno Editores, 1994, Octava Edición, 852 p.
- Infante Meléndez, Héctor Mateo; *Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Junio 2011, México, primera edición, 206 p.
- Matute González, Carlos Fernando (coordinador), *Las Adquisiciones en el Estado Mexicano*, México, Tirant Lo Blanch, 2018, 487 p.
- Moyado Estrada, Francisco; *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidades para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México*, febrero 2014, INAP, México, 160 p.

## **Leyes**

- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, última reforma del 6 de junio de 2019, pp. 313.
- Cámara de Diputados, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000 y última reforma 10 de noviembre de 2014, pp. 68.
- Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, Reformas del 18 de julio de 2016, 30 de noviembre de 2018 y 14 de mayo de 2019.
- Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, Diario Oficial de la Federación del 28 de julio del 2010, pp. 71.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 2019, pp. 26.
- Secretaría de la Función Pública, *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, numeral 2, Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2010 y la última reforma del 3 de febrero de 2016.

Secretaría de la Función Pública, 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, Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2010.

### **Fuentes**

- El enfoque del mejor valor por el dinero en México Taller sobre la Evaluación del Precio y la Calidad en las adquisiciones (Best Value for Money), Secretaría de la Función Pública, septiembre 2015, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/186612/El\\_enfoque\\_del\\_mejor\\_valor\\_por\\_el\\_dinero\\_en\\_Mexico.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/186612/El_enfoque_del_mejor_valor_por_el_dinero_en_Mexico.pdf)
- El Sol de México, Nota periodística denominada “Sin Licitación ocho de cada 10 Contratos”, disponible en <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/sin-licitar-82-de-las-compras-de-la-shcp-3047656.html>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Recomendación del Consejo sobre contratación pública, disponible en <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>





## La Adjudicación Directa una excepción a la Licitación Pública

**José Manuel Arciniega Rendón\***  
**Edgar Ángel García Campos\*\***

*Resumen.* Es un análisis a las **adjudicaciones directas** en la Administración Pública Federal, en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios; al ser una opción de exceptuar a la Licitación Pública y obtener las mejoras de condiciones en el mercado de calidad y precio, en ciertos materiales, suministros y servicios requeridos por Dependencias y Entidades.

\* Doctor y Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. con mención honorífica en ambos estudios y Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, con experiencia de casi 30 años en procesos licitatorios. Actualmente trabaja como Director General de la Holding de Distribución de Cemex México para Ventas Exclusivas a Gobierno y Obra Pública y presta sus servicios como consultor en Consultoría y Desarrollo Municipal S.A. de C.V.

\*\* Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de México, A.C. En el servicio público fue Director Administrativo de Pronósticos para la Asistencia Pública; servidor público por 12 años en la Secretaría de Seguridad Pública (Federal) en diversas áreas como jurídica, recursos materiales y servicios generales, obras públicas y servicios, en el órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social y la Inspectoría General de la Comisión Nacional de Seguridad; 10 años de labores en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en áreas de insumos y servicios médicos, obras públicas y contrataciones. Académico en el Instituto Nacional Administración Pública, A.C. y en el Centro de Educación Continua de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M. y Consultor de en materia de contrataciones públicas.

*Palabras Claves:* Contrataciones públicas; adquisiciones, arrendamientos y servicios y adjudicaciones directas.

## **Direct award an exception to the public auction**

*Abstract.* It's an analysis of the direct awards in the federal environment in charge of the Executive Power, in the subject of acquisitions, rents and services; being an option to exempt the Public Bid and obtain savings and improvement of conditions in the market of quality and price, in anythings materials, supplies and services required by Dependencies and Entities.

*Keywords:* Public Contracts; acquisitions, rents and services and direct awards.

Fecha de recepción del artículo: 15-junio-2019

Fecha de aceptación: 19-julio-2019

## **Introducción**

La presente investigación tiene como objetivo el identificar a la adjudicación directa como una excepción a la licitación pública, como una opción de adjudicación para la administración pública federal en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, en vez de efectuar una convocatoria pública para que libremente presenten proveedores y contratistas proposiciones solventes en sobre cerrado y que sea abierto públicamente, con otra posibilidad de asegurarle al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias permitentes, en las adjudicaciones de adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios y obra pública.

Los supuestos de excepciones que se establecen en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en caso de que no sea idónea para asegurar las condiciones (en cuanto precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias permitentes) y conforme a las bases, procedimientos, reglas y demás elementos para acreditar los criterios de economía, eficacia,

eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Las responsabilidades de cada uno de los supuestos de excepción.

## **Desarrollo**

### ***La descripción de la Adjudicación Directa***

Es un procedimiento de contratación excepcional a la licitación pública, mediante el cual existe una disposición legal que así lo permite, donde la administración pública elige contratar con un particular denominado proveedor o contratista, sin la existencia de un proceso de competencia, puja u oposición de oferentes.

## **Fundamento Legal**

### ***La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

El artículo 134 párrafos tercero y cuarto, confiere el fundamento de excepción en el caso de que las licitaciones no sean idóneas para asegurarle al Estado las mejores condiciones en cuanto precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

#### ***Artículo 134...***

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

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

*imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado...”*

La ley a que se refiere el citado artículo Constitucional, que es el objetivo de la presente investigación es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que establecerá 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.

### **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:**

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Ley AASSP), contempla estos procedimientos de contratación: la Adjudicación Directa en los artículos 40, 41 y 42.

- La **ADJUDICACIÓN DIRECTA** fundamentada en el artículo 40 de la Ley AASSP, donde es Responsabilidad del Titular del Área Requirente. **Sin requerirse de dictamen del Comité** de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Dependencia o Entidad. (Con fundamento en los artículos 40, 41 penúltimo párrafo de la Ley AASSP y 21 último párrafo fracción I de su Reglamento).

Los supuestos de excepción a licitación contenidos en las fracciones **II, IV, V, VI, VII, IX primer párrafo, XI, XII y XX** del artículo 41 de la Ley AASSP:

<p><b>Fracción II. Peligro o se altere</b> el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor.</p>
---

Debe considerarse la existencia de caso fortuito o de fuerza mayor, donde el caso fortuito es un hecho imprevisible ocasionado por una fuerza de la naturaleza (*vis maior*) y la

fuerza mayor es un por una ocasionada por el hombre (*vis absoluta*)<sup>1</sup>.

Un ejemplo de **caso fortuito** ocasionado por la fuerza de la naturaleza se manifiesta a través de fenómenos perturbadores tales como sismos, volcanes, ciclones tropicales, inundaciones, etc., que por la energía con que se desarrollan, el tamaño del área en que influyen y la frecuencia con que ocurren, pueden afectar gravemente los asentamientos humanos. Nuestro país se encuentra sujeto a una amplia variedad de fenómenos naturales con alto potencial destructivo, lo cual, combinado con altas concentraciones poblacionales, en las que se tienen elevados grados de vulnerabilidad física y social, propician un gran riesgo de desastre; de **fuerza mayor** los hechos producidos por el hombre, la existencia de guerra en un territorio determinado.

La aplicación de este supuesto en la contratación de bienes o servicios que le permita a las dependencias o entidades afrontar la situación de emergencia y que no hubiese sido posible conocer los requerimientos con anticipación a los hechos.

**Fracción IV.** Se realicen **con fines exclusivamente** militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública **ponga en riesgo** la **seguridad nacional** o la **seguridad pública**, en los términos de las leyes de la materia.  
No quedan comprendidos en los supuestos a que se refiere esta fracción los requerimientos administrativos que tengan los sujetos de esta Ley.

El artículo 72 fracción IV del Reglamento de la Ley AASSP, contempla lo siguiente:

*“IV. Las dependencias o entidades integrantes del Consejo de Seguridad Nacional podrán sustentar las contrataciones que realicen con fundamento en el*

1 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis Aislada: I.3o.C.115 C (10a.), Página: 2673, Época: Décima Época, Registro: 2004598, Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 3, Materia Civil.

*primer párrafo de la fracción IV, cuando los bienes o servicios que requieran se encuentren en la base de datos que administra el Comité Técnico del citado Consejo. En estos casos, la investigación de mercado se tendrá por realizada a través de la consulta que se formule a dicha base de datos y el escrito a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, será elaborado por el Área requirente conforme al modelo que haya autorizado dicho Comité, el cual debidamente requisitado obrará en el expediente de contratación respectivo.*

Para efectos del segundo párrafo de la fracción IV citada en el párrafo que antecede, se consideran requerimientos administrativos aquellos bienes o servicios que no estén afectos a fines exclusivamente militares o para la armada, o aquéllos que no estén relacionados con la preservación de la seguridad nacional o la seguridad pública;”

Derivado de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, el **Consejo de Seguridad Nacional**, se encuentra integrado de la siguiente manera:

- El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- El Secretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, quien será Presidente Suplente en ausencia del Presidente de la República.
- El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- El Secretario de la Defensa Nacional;
- El Secretario de Marina;
- El Secretario de Seguridad Pública;
- El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- El Secretario de la Función Pública;
- El Secretario de Relaciones Exteriores;
- El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- El Fiscal General de la República, y
- El Director General del Centro Nacional de Inteligencia.

Dependencias y organismos que podrán sustentar las contrataciones que realicen con fundamento en el primer

párrafo de la fracción IV del artículo 41 de la Ley AASSP, cuando los bienes o servicios que requieran se encuentren en la base de datos que administra el Comité Técnico del citado Consejo.

La **Ley del Seguridad Nacional** en su artículo 5, considera como amenazas a la seguridad nacional los siguientes actos:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

La **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, establece cuando se consideran **instalaciones estratégicas**, de la siguiente manera:



*“Artículo 146.- Para efectos de esta Ley, se consideran instalaciones estratégicas, a los espacios, inmuebles, construcciones, muebles, equipo y demás bienes, destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las actividades consideradas como estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de aquellas que tiendan a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en términos de la Ley de Seguridad Nacional.”*

*“Artículo 147.- Las entidades federativas y los Municipios coadyuvarán en la protección y desarrollo de las acciones necesarias para la vigilancia de las instalaciones estratégicas y para garantizar su integridad y operación.”*

Las **Reglas de Operación del Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional**, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo del 2008, contempla que el Comité Técnico sesionará por lo menos una vez cada 3 meses, y será convocado por el Secretario a petición de su Presidente, por sí o a solicitud de cualquiera de sus miembros. De cada sesión se levantará el acta correspondiente, que firmarán los miembros comparecientes, y será responsabilidad del Secretario remitirles copia de la misma, una vez que se hayan recabado las firmas respectivas.

El **Comité Técnico** del Consejo Nacional de Seguridad tendrá las siguientes facultades:

- a) Integrar un catálogo con la descripción de los bienes muebles, arrendamientos y servicios, que por sus características básicas relevantes y finalidad intrínseca, encuadren en el régimen de excepción previsto en el artículo 41, fracción IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, procurando homologar los requerimientos y estandarización de los aspectos técnicos de cada bien, arrendamiento o servicios necesarios para las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional;*

- b) *Integrar un registro general de proveedores de seguridad nacional, que concentre la información sobre el nombre, denominación o razón social, domicilio, personalidad jurídica de los representantes o apoderados; experiencia en el sector; bienes, arrendamientos o servicios que comercializan; antecedentes de incumplimiento; instalaciones; certificados de calidad; antigüedad como proveedor, y demás aspectos pertinentes para garantizar su capacidad de respuesta, evaluar su solvencia técnica y económica, así como su capacidad para cumplir en tiempo y forma las prestaciones contractuales;*
- c) *Integrar un registro de precios de referencia de los bienes, arrendamientos y servicios en materia de seguridad nacional, que concentre cotizaciones actualizadas de los diferentes bienes, arrendamientos y servicios requeridos, remitidas a las propias instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional por las personas físicas o morales incluidas en el registro general de proveedores antes citado;*
- d) *Mantener actualizado el catálogo de bienes muebles, arrendamientos y servicios, así como los datos de los registros de proveedores de seguridad nacional y de precios de referencia antes indicados;*
- e) *Proporcionar a las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional la información que se le requiera para facilitar, cuando así les convenga, las contrataciones consolidadas que permitan adquirir bienes, arrendamientos o servicios estandarizados a mejores precios; ...”<sup>2</sup>*

Derivado de lo anterior, se desprende que las contrataciones por adjudicación directa fundamentadas en la fracción IV del artículo 41 de la Ley AASSP, no son materia del Comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, por consecuencia **la dictaminación es responsabilidad exclusiva del Titular del Área Requirente.** Asimismo, se excluye de informar el último día hábil del mes al Órgano Interno de Control (OIC) en la Dependencia o Entidad, contrataciones que serán solamente informadas trimestralmente ante el

2 Consejo Nacional de Seguridad, Reglas de Operación del Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo de 2008, Regla Quinta. pp.4

Comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios con una síntesis sobre la conclusión y los resultados generales de las contrataciones realizadas con fundamento en los artículos 41 y 42 de la Ley AASSP, así como de las derivadas de licitaciones públicas.

**Fracción V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.**

El Titular del Área Requirente de la Dependencia o Entidad, deberá acreditar en la justificación de excepción a licitación que los bienes o servicios necesarios por consecuencia del caso fortuito o fuerza mayor para iniciar sus operaciones, siempre que exista un nexo causal directo para obtener en el tiempo requerido los bienes o servicios que necesite mediante el procedimiento de licitación pública.

El artículo 72 fracción V del Reglamento de la Ley AASSP, considera los siguientes requisitos para agotar la excepción a licitación, de la siguiente manera:

“V. La excepción a la licitación pública prevista en la fracción V, será procedente cuando exista un nexo causal directo entre el caso fortuito o la fuerza mayor y la imposibilidad o impedimento de la dependencia o entidad para obtener, en el tiempo requerido, los bienes o servicios que necesita mediante el procedimiento de licitación pública;”

Las adjudicaciones fundamentadas en esta fracción, no son materia del Comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, **por consecuencia la dictaminación es responsabilidad exclusiva del Titular del Área Requirente.** Asimismo, se debe realizar informe el último día hábil del mes al Órgano Interno de Control (OIC) en la Dependencia o Entidad.

**Fracción VI. Se haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública**, en cuyo caso se podrá adjudicar al licitante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición inicialmente adjudicada no sea superior a un margen del diez por ciento. Tratándose de contrataciones en las que la evaluación se haya realizado mediante puntos y porcentajes o costo beneficio, se podrá adjudicar al segundo o ulterior lugar, dentro del referido margen.

La procedencia de ofrecer la adjudicación al segundo o ulteriores lugares, en caso de que la existencia de un contrato rescindido administrativamente proveniente de una licitación pública, siempre que el margen no sea superior del 10%.

Las adjudicaciones fundamentadas en esta fracción, no son materia del Comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, por consecuencia **la dictaminación es responsabilidad exclusiva del Titular del Área Requirente**. Asimismo, se debe realizar informe el último día hábil del mes al Órgano Interno de Control (OIC) en la Dependencia o Entidad.

**Fracción XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales.**

El Titular del Área Requirente de la Dependencia o Entidad, deberá acreditar en la justificación de excepción a licitación que los bienes necesarios provienen de proveedores pertenecientes a campesinos o grupos urbanos marginados, sean personas físicas o morales, debiendo dejar constancia en el expediente de la contratación.

Las adjudicaciones fundamentadas en esta fracción, no son materia del Comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, por consecuencia **la dictaminación es responsabilidad exclusiva del Titular del Área Requirente**. Asimismo, se debe realizar informe el último

día hábil del mes al Órgano Interno de Control (OIC) en la Dependencia o Entidad.

**Fracción XX.** Se trate de la *suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco.*

Las adjudicaciones fundamentadas en esta fracción, **no son materia del Comité** de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, por consecuencia la dictaminación es responsabilidad exclusiva del Titular del Área Requirente. Asimismo, se debe realizar informe el último día hábil del mes al Órgano Interno de Control (OIC) en la Dependencia o Entidad.

Las áreas requirentes deben considerar en la investigación de mercado que cuando los bienes o servicios requeridos por la dependencia o entidad correspondan a los de un contrato marco, la dependencia o entidad sólo puede celebrar contratación no sujeta al contrato marco si de la investigación de mercado que sobre el particular realice, demuestra la posibilidad de obtener mejores condiciones de contratación fuera de dicho contrato marco. Para la demostración de ello deberá acreditar, cuando el precio del bien o del servicio de que se trate ya se encuentre fijado en el contrato marco, que el precio que puede obtenerse en el mercado es inferior al del referido contrato marco y, tratándose de contratos marco competidos, que ninguno de los posibles proveedores que forman parte del contrato marco es susceptible de ofertar mejores condiciones a aquéllas que son susceptibles de obtenerse fuera del contrato marco, para lo cual en la investigación de mercado deberá solicitarse cotización al total de los posibles proveedores que formen parte del contrato marco de que se trate.

Lo relativo a las contrataciones que se deriven de un contrato marco, les resulta aplicables los artículos 17 de la Ley AASSP y 14 de su Reglamento.

**“Artículo 17..**

*La Secretaría de la Función Pública, en los términos del Reglamento de esta Ley, podrá promover contratos marco, previa determinación de las características técnicas y de calidad acordadas con las dependencias*

*y entidades, mediante los cuales éstas adquieran bienes, arrendamientos o servicios, a través de la suscripción de contratos específicos.”*

**“Artículo 14.-** *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.*

*La celebración de los contratos marco no estará sujeta a los procedimientos de contratación previstos en la Ley. En dicha celebración, se atenderán los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, mismos que deberán reflejarse en los contratos específicos señalados en el párrafo anterior. Como parte de la promoción de los contratos marco, la Secretaría de la Función Pública coordinará las acciones necesarias con las dependencias y entidades para celebrar dichos contratos.*

Previamente a la celebración de un contrato marco, la Secretaría de la Función Pública deberá realizar las siguientes acciones:

- I. *Acordar con las dependencias y entidades que considere cuenten con elementos para ello, las características técnicas y de calidad de los bienes a adquirir o arrendar o de los servicios a contratar que requiera la Administración Pública Federal, susceptibles de ser materia de un contrato marco;*
- II. *Realizar, con el apoyo de las dependencias y entidades que considere conveniente y que estén relacionadas con los bienes y servicios objeto del contrato marco, una investigación de mercado que permita verificar lo siguiente:*
  - a) *Si existe oferta de bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requerida;*

- b) Si hay proveedores con la capacidad para cumplir con las necesidades de contratación, y
  - c) Los precios prevalecientes en el mercado.  
La información obtenida en la investigación de mercado, se utilizará como referencia para determinar las condiciones a establecer en el contrato marco;
- III. Determinar el volumen de los bienes o servicios requeridos, para que cada contrato marco propicie la obtención de economías de escala;
  - IV. Identificar las dependencias y entidades que de acuerdo a sus necesidades, pudieran celebrar los contratos específicos al amparo del contrato marco, las que en ningún caso podrán ser menos de cinco, y
  - V. Difundir en CompraNet el inicio de las acciones tendientes a la celebración de cada contrato marco, a efecto de que participen el mayor número de interesados.

La Secretaría de la Función Pública elaborará, con el apoyo de las dependencias y entidades que participen en las actividades señaladas en el párrafo anterior, el proyecto de contrato marco, atendiendo las disposiciones jurídicas aplicables y los principios que rigen las adquisiciones y arrendamientos de bienes y la contratación de servicios.

El contrato marco será suscrito por la dependencia o entidad que, en su caso, haya solicitado su celebración, con la participación de la Secretaría de la Función Pública, o en su defecto, sólo por esta última dependencia.

Cualquier posible proveedor que cumpla con los mismos requisitos y condiciones acordadas en el contrato marco, podrá adherirse al mismo con posterioridad a su firma. Las modificaciones al contrato marco que las partes acuerden realizar, deberán formalizarse a través de convenios modificatorios.

La Secretaría de la Función Pública revisará periódicamente los contratos marco que se hubieran celebrado, a efecto de verificar que continúan ofreciendo las mejores condiciones para el Estado.

La Secretaría de la Función Pública mantendrá informadas, a través de CompraNet, a las dependencias y entidades

*sobre los bienes o servicios objeto de los contratos marco celebrados, para que, en su caso, éstas suscriban los contratos específicos correspondientes.*

*En los procedimientos de contratación que se realicen con fundamento en la fracción XX del artículo 41 de la Ley, la investigación de mercado a que hace referencia la fracción III del artículo 71 del presente Reglamento, se considerará realizada con la que llevó a cabo la Secretaría de la Función Pública para celebrar el contrato marco.*

*Las dependencias y entidades podrán adquirir o arrendar los bienes o contratar los servicios objeto de los contratos marco celebrados, sin sujetarse a éstos, sólo en los casos en que acrediten con una investigación de mercado, que obtendrán mejores condiciones a las convenidas en el contrato marco. En ese caso, la dependencia o entidad deberá informar de tal hecho a la Secretaría de la Función Pública, a efecto de que ésta evalúe la viabilidad de modificar o dar por terminado el contrato marco de que se trate, así como de tomar las acciones correspondientes para que las dependencias y entidades no realicen contrataciones al amparo del contrato marco en tanto se determina lo procedente.”*

Derivado de las reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, la función asignada a la Secretaría de la Función Pública, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito público, conforme al artículo 31 fracción XXV, de la siguiente manera: *Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias; así como promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas.*



Supuesto de excepción a licitación, donde **preferentemente deben realizarse a través de Invitaciones a Cuando Menos Tres Personas:**

Las contrataciones a que se refiere el **último párrafo del artículo 41** de la Ley AASSP, se hace una distinción entre la que pueden hacerse por adjudicación directa y aquellas que deben ser **preferentemente a través de invitaciones a cuando menos tres personas**, en los casos de las fracciones VII, VIII, IX primer párrafo, X, XI, XII y XV, las cuales son las siguientes:

- VII. *Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones;*
- VIII. *Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;*
- IX. *Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes...*
- X. *Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación.*  
Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- XI. *Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales;*
- XII. *Se trate de la adquisición de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos*

*que las mismas realicen en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;*

- XV. *Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;*

**“Artículo 40.-** *En los supuestos que prevé el artículo 41 de esta Ley, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.*

*La selección del procedimiento de excepción que realicen las dependencias y entidades deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado. El acreditamiento del o los criterios en los que se funda; así como la justificación de las razones en las que se sustente el ejercicio de la opción, deberán constar por escrito y ser firmado por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios.*

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

*En estos casos, el Titular del Área Responsable de la Contratación, a más tardar el último día hábil de cada mes, enviará al órgano interno de control en la dependencia o entidad de que se trate, un informe relativo a los contratos formalizados durante el mes calendario inmediato anterior, acompañando copia del escrito aludido en este artículo y de un dictamen en el que se hará constar el análisis de la o las proposiciones y las razones para la adjudicación del contrato. No será necesario rendir este informe en las operaciones que se realicen al amparo del artículo 41 fracciones IV y XII, de este ordenamiento.*

*En caso del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas fundamentados en las fracciones III, VII, VIII, IX primer párrafo, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII y XIX del artículo 41 de esta Ley, el escrito a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, deberá estar acompañado de los nombres y datos generales de las personas que serán invitadas; tratándose de adjudicaciones directas, en todos los casos deberá indicarse el nombre de la persona a quien se propone realizarla; en ambos procedimientos, deberá acompañarse el resultado de la investigación de mercado que sirvió de base para su selección.*

*A los procedimientos de contratación de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa, le será aplicable el carácter a que hacen referencia las fracciones I, II y III del artículo 28 de la presente Ley.”*

Los **Criterios** que deben acreditar los titulares del área requirente en la justificación de excepción a licitación:

La acreditación del o los criterios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley AASSP, en que se funde y motive la selección del procedimiento de excepción a licitación, es de acuerdo a las circunstancias que concurren en cada caso. La Ley AASSP, su Reglamento y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Manual AAGMAASSP) coinciden en que 6 criterios (*economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia*) en que deben fundarse las adjudicaciones directas o invitaciones a cuando menos tres personas, serán seleccionados por los titulares de las áreas requirentes de acuerdo a las circunstancias y condiciones de cada supuesto de excepción a licitación, ya que no es obligatorio el acreditar la totalidad de los criterios.

**El o los Criterios por acreditarse** en la **justificación de excepción a licitación**, documento suscrito por el **Titular del Área Requirente**, que se someta a consideración del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, o al Titular de la Dependencia o Entidad o al servidor público quien se haya delegado la función de dictaminación de procedencia de exceptuar de la licitación pública,

conforme a los artículos **40 segundo párrafo** de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el **71 de su Reglamento**:

Para el caso de los ejemplos prácticos a cada uno de los criterios que se plantean a continuación, la argumentación del acreditamiento, se refiere a un organismo público descentralizado (Institución).

**1.- ECONOMÍA:** Se **demostrará** el ahorro de recursos cuantificado en dinero que se estima obtener al llevar a cabo la contratación a través del procedimiento de adjudicación directa, en comparación con la realización de una licitación pública.

*Debido a que previo a esta contratación se llevó a cabo una Investigación de Mercado se obtuvo una disminución del 2% en relación a la media de las cotizaciones presentadas apeándonos a las directrices del Gobierno de México en cuanto a la política de austeridad, ahorro y el uso racional de los recursos públicos.*

*El presupuesto para esta la contratación disminuyó se incrementó en un 2% en relación con el gasto público erogado durante el ejercicio fiscal anterior, logrando un precio mensual de \$35,000.00 (treinta y cinco mil pesos, 00/100 Moneda Nacional) sin incluir el Impuesto al Valor Agregado, por la prestación de los servicios que nos ocupan, de acuerdo a las necesidades de la "Institución".*

*De igual forma el ahorro directo que se obtiene al no llevar a cabo un procedimiento de licitación pública es de \$75,000.00 (setenta y cinco mil pesos, 00/100 Moneda Nacional) aproximadamente; derivado de los gastos de publicación de la Convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y los gastos administrativos que se requieran erogar en los procesos de licitación pública. Destacando, que la seguridad en las instalaciones estratégicas del Estado no tiene valor calculable y si repercusiones de gran trascendencia en materia de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, conforme a los artículos 28 de la*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 146 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad.*

**2.- EFICACIA:** Se **demostrará** que con el procedimiento de la adjudicación directa se realizará la contratación con oportunidad y atendiendo las características requeridas por la dependencia o entidad para obtener las mejores condiciones de contratación y cumplir los objetivos que se persiguen, lo cual no se lograría con el procedimiento de licitación pública.

*Con la excepción a la licitación pública mediante el procedimiento de adjudicación directa propuesto, se justifica el criterio de eficacia, ya que conforme a lo vertido en la presente justificación se obtendrán las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio y calidad, en razón de que la adjudicación directa, permitirá a la “Institución” contar con la oportunidad requerida con los “servicios de mantenimiento a las instalaciones de distribución de energía eléctrica”, para la Gerencia Regional del Noroeste de la “Institución” con el Proveedor propuesto, quien presentó la cotización que cumple con todos los requisitos y características que se requieren para el caso y con ello se logrará contar con el mantenimiento requerido para las instalaciones y conservar la seguridad de la información de la “Institución”, cumpliendo en tiempo y forma con sus objetivos. Con el cumplimiento de este criterio se evita el riesgo que la “Institución” se quede sin el mantenimiento apropiado, evitando con esto algún daño o contingencia que se pudiese ocasionar si no se contará con el mantenimiento requerido.*

*Con el procedimiento por adjudicación directa a la persona moral “Mantenimientos Electromecánicos Nacionales, S. de R. L. de C. V.”, que cuenta con amplia capacidad técnica y de respuesta para la prestación de los servicios se requieren por parte de la “Institución”, ya que a la fecha ha prestado diversos servicios similares en cuanto a magnitud, especialidades y calidad, lo que demuestra fehacientemente su capacidad técnica, experiencia y conocimiento de la normatividad aplicable, y garantiza la eficacia para cumplir satisfactoriamente con los servicios que se pretenden contratar por parte*

*de la Institución. No obstante, que de optarse por el procedimiento de Licitación Pública implicaría un plazo no menor a 25 días naturales, lo que pondría en riesgo el funcionamiento y la seguridad de las instalaciones estratégicas de la “Institución”, donde se prestarán los servicios de mérito. Se valoraron los antecedentes de los posibles proveedores y después del resultado de la Investigación de Mercado, las respuestas de los participantes con sus respectivas cotizaciones y ofertas, así como al resultado del análisis a los antecedentes de las empresas; para obtener como resultado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio y calidad, de forma oportuna y en correspondencia con el financiamiento disponible en el mercado.*

**3.- EFICIENCIA:** Se deberá **dejar constancia** que la adjudicación directa es la que, a diferencia del procedimiento de licitación pública, permite el uso racional de recursos con los que cuenta la dependencia o entidad para realizar la contratación y obtener las mejores condiciones en la misma, evitando la pérdida de tiempo y recursos al Estado.

*Al proponer la excepción a la licitación pública, y efectuar la contratación mediante el procedimiento de adjudicación directa, se justifica este criterio ya que se dispone de procesos y procedimientos claros y expeditos con responsables y responsabilidades plenamente identificados, asegurando al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, y oportunidad, así como elementos de confidencialidad debido a la naturaleza técnica de la contratación, que será por seguridad nacional, la cual se realiza de manera ágil y con ello asegurar la contratación para la Institución. Por lo antes explicado se tendrá como resultado que el procedimiento se realizará de una manera más ágil asegurando con esto la pérdida de tiempo y recursos para el Estado. Aunado como ya quedó fundado y motivado anteriormente, la presente contratación se realiza para evitar el poner en riesgo la seguridad nacional y las instalaciones estratégicas de la “Institución”.*

*La Gerencia Regional del Noroeste de la “Institución” realizó la Investigación de Mercado, conforme lo establecen los artículos 26, sexto párrafo, de la Ley de*

*Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 28, 29 y 30 de su Reglamento, el numeral 4.2.4.1.1 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el numeral 4.2. “Política sobre Investigación de Mercado” de las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la “Institución”, previo al inicio del procedimiento de contratación.*

*La “Institución”, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene por objeto la generación de energía eléctrica mediante cualquier tecnología en territorio nacional, controlar operativamente el sistema de electrificación, como lo establece su Decreto de Creación del 11 de agosto de 2017, coadyuvando con la presente contratación en el cumplimiento del objeto y fin del organismo público descentralizado.*

*La “Institución” llevó a cabo el proceso de contratación conforme al mandato constitucional previsto en el artículo 134, la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la “Institución”, el Decreto de Creación del 11 de agosto de 2017 y el Manual de Organización General de la “Institución”.*

**4.- IMPARCIALIDAD:** Donde la dependencia o entidad **deberá mostrar** que la selección del procedimiento de adjudicación directa no implica otorgar condiciones ventajosas a alguno de los invitados en relación con los demás ni limitar la libre participación.

*Durante el procedimiento de contratación que nos ocupa se consideró en todo momento la libre participación y competencia existente en el mercado, toda vez que fueron invitadas diversos proveedores bajo los mismos criterios, términos y condiciones, y con base en las necesidades de la “Institución”; por lo que no implicó otorgar condiciones ventajosas para alguno de los*

*Proveedores que presentaron cotización, en relación con los demás, sin limitar la libre participación.*

*En consecuencia, los servidores públicos responsables de la “Institución” actuaron en todo momento con toda imparcialidad, de forma responsable y honesta, y con apego a las normas aplicables al proceso, debido a que la adjudicación se sustenta única y exclusivamente en la capacidad de respuesta y con quien presenta las mejores condiciones disponibles para la “Institución” y que es el responsable de poderle dar continuidad a los servicios de mantenimiento requeridos.*

*El procedimiento de contratación que se está llevando a cabo es bajo las condiciones de una adjudicación directa de conformidad a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en el artículo 41 fracción IV, el artículo 72 fracción IV de su Reglamento, con todos los requerimientos específicos para detectar los posibles prestadores del servicio con las características y condiciones requeridas por la “Institución” y con las peticiones de ofertas enviadas. Bajo los principios y reglas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (publicaciones en el D.O.F. el 20 de agosto de 2015 y el 22 de agosto de 2017), el Protocolo de Actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones (publicaciones en el D.O.F. el 20 de agosto de 2015, 19 de febrero de 2016 y 28 de febrero de 2017), el Código de Conducta de la Institución, de*



*observancia obligatoria para los servidores públicos de la “Institución” y los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (D.O.F. - 12 de octubre de 2018).*

*Las solicitudes de cotización se efectuaron a 5 posibles proveedores en igualdad de condiciones, proporcionando a todos los posibles oferentes la libre participación, y la falta de designio anticipado o de prevención a favor de algún posible proveedor, conforme a los hechos narrados en el numeral III ANTECEDENTES Y RESULTADO **DE LA INVESTIGACIÓN DE MERCADO**, de la presente justificación. Garantizando en todo momento el mismo trato, sin conceder privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitir que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.*

*El proveedor propuesto garantiza la adecuada prestación de los servicios, toda vez que cuenta con amplia capacidad legal, técnica y económica y de respuesta para la prestación de los servicios se requieren por parte de la “Institución”.*

**5.- HONRADEZ:** Donde la dependencia o entidad **deberá señalar las medidas que se han tomado** para evitar que en el procedimiento de adjudicación directa se realicen actos de corrupción, así como que los servidores públicos que intervengan en el mismo no se aprovechen de su cargo para favorecer a algún o algunos de los invitados y de que se exigirá de éstos la misma conducta.

*La presente adjudicación directa se realiza en cumplimiento a los preceptos enunciados en el apartado de IV. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN PROPUESTO, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, de la presente justificación, de manera transparente y acreditando cada uno de los criterios que justifican la selección de la opción de contratación, su debida justificación y fundamentación legal, acciones tendientes a garantizar las mejores condiciones para la “Institución”, asegurándole las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad para*

*la contratación de los servicios que nos ocupa, por lo que el procedimiento de adjudicación directa se realizará de manera ágil a fin de evitar pérdida de tiempo y recursos al Estado.*

*La “Institución” manifiesta que los servidores públicos involucrados en la presente justificación, han observado en todo momento el marco normativo aplicable a los procedimientos de contratación en materia de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la “Institución”; el Decreto por el que se crea la “Institución” y el Manual de Organización General de la “Institución”.*

*Lo anterior, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (publicaciones en el D.O.F. el 20 de agosto de 2015 y el 22 de agosto de 2017), el Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones (publicaciones en el D.O.F. el 20 de agosto de 2015, 19 de febrero de 2016 y 28 de febrero de 2017), el Código de Conducta de la “Institución”, de observancia obligatoria para los servidores públicos de la “Institución” y los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (D.O.F. - 12 de octubre de 2018).*

*En cumplimiento a sus obligaciones se tomaron las medidas adecuadas para evitar posibles actos de corrupción, sin favorecer a algún o algunos interesados y exigiendo de éstos la misma conducta, conforme a*

*los principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público, conferidos por los artículos 108 al 114 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4; 5, 16, 49, 50, 51 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En todo momento las personas servidoras públicas de la “Institución” se condujeron con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscan o aceptan compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, debido a que están conscientes que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.*

*Asimismo, las conductas de los servidores públicos a cargo de la presente contratación siguieron las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar los principios que marca el artículo 134 Constitucional que aseguran las mejores condiciones para el Estado, en todo momento basándonos en los principios y directrices que rigen la actuación de los Servidores Públicos como lo marca el Capítulo II de la Ley de Responsabilidades Administrativas. Anexando Carta de No Conflicto de Intereses de los involucrados en la contratación que nos ocupa, conforme lo dispone el Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.*

**6.- TRANSPARENCIA:** Donde la dependencia o entidad **dejará constancia de las medidas adoptadas** para que todos los invitados tengan acceso de manera oportuna, clara y completa a la información relativa al procedimiento de adjudicación directa.

*Este criterio se acredita con la Investigación de Mercado, toda vez que en la misma se hizo constar que con la contratación de los “servicios de mantenimiento a las instalaciones de distribución de energía eléctrica” para la Gerencia Regional del Noroeste de la “Institución”.*

*Asimismo, la presente adjudicación se realizó con total transparencia y en igualdad de condiciones con los posibles proveedores, fomentando la libre participación de manera objetiva, invitando a los proveedores que pudieran cumplir con los requisitos establecidos por la “Institución”, señalando que el proveedor denominado “Mantenimientos Electromecánicos Nacionales, S. de R.L. de C.V.”, se acreditó que cumple con dichos requisitos, cuya documentación forma parte de la presente justificación, la cual es accesible, clara, oportuna, completa verificable, se dio cumplimiento a lo establecido en el punto 4.2.4.1.1 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y asimismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Cabe mencionarse que la información del procedimiento de contratación que nos ocupa, es pública y al alcance de la ciudadanía, a través de los medios de comunicación y en los medios previstos por el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y por el Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental CompraNet. De esta forma se acredita un uso responsable, claro y transparente de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.*

*Lo anterior, conforme lo disponen la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 70, fracción XXVIII inciso b), la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su artículo 2, fracción II, su Reglamento en el artículo 28 y el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet (publicado en el D.O.F. el 28 de junio de 2011), sistema que será de consulta gratuita y constituirá un medio por el cual se desarrollarán procedimientos de contratación, para la realización de adjudicaciones directas, cuyos montos sean superiores a la cantidad equivalente a trescientas veces el salario mínimo general diario vigente para la Ciudad de México, sin considerar el Impuesto al Valor Agregado, deberá*

*utilizarse CompraNet, con las salvedades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.*

*Las solicitudes de cotización de los servicios que nos ocupa, fueron enviadas a 10 diferentes posibles proveedores, enviando alcance a las peticiones de oferta, conforme a los hechos cronológicos del procedimiento de contratación; cabe señalar que los documentos soporte se encuentran en el expediente de la contratación, que contiene la evidencia documental que acredita los hechos narrados con anterioridad, que se encuentran en la Gerencia Regional del Noroeste de la “Institución” en su carácter de Área Requirente y el expediente de la contratación en la Gerencia de Contrataciones de la “Institución”. Las personas servidoras públicas de la “Institución” en el ejercicio de sus funciones privilegiaron el principio de máxima publicidad de la información pública, atendiendo con diligencia los requerimientos de acceso y proporcionando la documentación que se generó, obtuvo, adquirieron, transformaron o conservaron; y en el ámbito de su competencia, difundieron de manera proactiva información gubernamental, como un elemento que genera valor a la sociedad y promueve un gobierno abierto, protegiendo los datos personales que estén bajo su custodia.*

El **documento** al que hacen referencia los artículos 40, segundo párrafo, de la Ley AASSP y 71 de su Reglamento, debe ser suscrito por el Titular del Área Requirente, o que se someta a consideración del Comité o del Titular de la Dependencia o Entidad, o al servidor público en quien éste delegue la función para dictaminar sobre la procedencia de la excepción a licitación.

El **contenido mínimo** de ese documento, la **justificación de la excepción a licitación pública**, se encuentra fundamentado en el artículo 71 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y debe de ser de la siguiente manera:

- I. *Descripción de los bienes o servicios objeto del procedimiento de contratación, las especificaciones o datos técnicos de los mismos, así como la demás*

- información considerada conveniente por el Área requirente o el Área técnica, para explicar el objeto y alcance de la contratación;*
- II. *Plazos y condiciones de entrega de los bienes o de prestación de los servicios;*
  - III. *El resultado de la investigación de mercado, que soporte el procedimiento de contratación propuesto;*
  - IV. *El procedimiento de contratación propuesto, fundando el supuesto de excepción que resulte procedente para llevar a cabo la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa y motivando la propuesta mediante la descripción de manera clara de las razones en que se sustente la misma;*
  - V. *El monto estimado de la contratación y forma de pago propuesta;*
  - VI. *En el caso de adjudicación directa, el nombre de la persona propuesta y sus datos generales, o tratándose de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas fundados en los supuestos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 40 de la Ley, los nombres y datos generales de las personas que serán invitadas;*
  - VII. *La acreditación del o los criterios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, en que se funde y motive la selección del procedimiento de excepción, según las circunstancias que concurran en cada caso, y*
  - VIII. *El lugar y fecha de emisión.*

*Al documento a que se refiere este artículo, se deberá acompañar la requisición o solicitud de contratación, acreditando la existencia de recursos para iniciar el procedimiento de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 25 de la Ley y el 18 del presente Reglamento, así como para el caso de adquisición o arrendamiento de bienes la constancia señalada en el artículo 27 de este Reglamento.*

*En los supuestos previstos en las fracciones II, IV, V, VI, VII, IX, primer párrafo, XI, XII y XX del artículo 41 de la Ley, en el documento que prevé este artículo se deberá adicionar un punto en el que se precise que quien lo suscriba dictamina como procedente la no celebración de la licitación pública y el procedimiento de contratación que se autoriza.”*

El **Informe de Contratos Formalizados** durante un mes calendario que debe enviar al Órgano Interno de Control (OIC) en la Dependencia o Entidad el Titular del Área Responsable de la Contratación, acompañado de copia de la justificación de excepción a licitación pública y del dictamen en donde se hizo constar el análisis de la o las proposiciones y las razones para la adjudicación del contrato. Se destaca que las adjudicaciones directas fundamentadas en el artículo **41 fracciones IV y XII** de la Ley AASSP, no serán informadas al OIC, conforme lo establece el artículo 40 cuarto párrafo de la Ley AASSP.

- La **ADJUDICACIÓN DIRECTA** fundamentada en el artículo 41 de la Ley AASSP, que pueden ser sometidos a la aprobación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios. Dictaminar previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de la excepción a la Licitación Pública por encontrarse en alguno de los supuestos a que se refieren las fracciones: **I, III, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XVI, XVII, XVIII y XIX** del artículo 41 de la Ley AASSP. Dicha función también podrá ser ejercida directamente por el Titular de la Dependencia o Entidad, o aquel servidor público en quien éste delegue dicha función.

La **responsabilidad de los miembros del Comité** de adquisiciones, arrendamientos y servicios, en la dictaminación de procedencia a las excepciones a la licitación pública, no implica responsabilidad alguna para los miembros del cuerpo colegiado, respecto de las acciones u omisiones que posteriormente se generen durante el desarrollo de los procedimientos de contratación o en el cumplimiento de los contratos.

El contenido de la información y documentación soporte que se someta a consideración del Comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, será de la exclusiva responsabilidad del área que las formule (titular del área requirente). Lo anterior, con fundamento en el artículo 22 fracciones VI cuarto párrafo y X del Reglamento de la Ley AASSP.

**Fracción I. No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trate de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte;**

Este supuesto contempla los casos en que se puede contratar con un posible proveedor:

*1) Cuando no exista alternativa o sustitución técnicamente razonable.*

El artículo 72 del Reglamento de la Ley AASSP, en la fracción I primer párrafo, contempla los requisitos que deben agotarse, de la siguiente manera:

- “I. La inexistencia de bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, a que se refiere la fracción I, se acreditará con la investigación de mercado, mediante la obtención de por lo menos tres escritos de empresas cuyas actividades comerciales o profesionales se encuentren directamente relacionadas con los bienes a adquirir o a arrendar o los servicios a contratar, en los que se haga constar la inexistencia de los bienes o servicios mencionados, o en caso de que no sea posible contar con dichos escritos, a través del análisis que realice el Área requirente o el Área técnica con base en la investigación de mercado, en el que justifique por escrito tal inexistencia...”*
- 1. En el mercado sólo exista un posible oferente.*
  - 2. Se trate de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos.*
  - 3. Por tratarse de obras de arte.*

La fracción II del artículo 72 del Reglamento de la Ley AASSP, contempla los requisitos que deben agotarse, de la siguiente manera:



“II. Para acreditar que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trata de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, a que hace referencia la fracción I, se deberán acompañar los documentos con los que se acredite tal situación, como son los registros, títulos, certificaciones, acuerdos comerciales, autorizaciones, designaciones, contratos de licenciamiento o cesión emitidos por o registrados ante las autoridades nacionales competentes en su caso, o conforme a las disposiciones o prácticas del país de origen, así como con los que se determine el alcance o implicaciones jurídicas de los derechos mencionados.  
Se entenderá que cuentan con derechos exclusivos los testigos sociales, así como los auditores externos que designe la Secretaría de la Función Pública en ejercicio de sus atribuciones;”

**Fracción III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados;**

En el presente supuesto de excepción, debe de acreditarse en la Investigación de Mercado y en la Justificación de excepción a la licitación pública que emita el titular del área requirente, las pérdidas o costos adicionales, pueden ser cuantitativamente y de carácter económico, o bien de naturaleza social, política, económica, operativa, administrativa o de servicios. Asimismo, en el caso de que si se pretende contratar a un proveedor que tiene vigente con alguna Dependencia o Entidad contrato adjudicado previamente, mediante licitación pública y éste acepte ofrecer las mismas condiciones que contempla el contrato proveniente de una Licitación Pública previamente adjudicada y con un contrato o pedido vigente.

El artículo 72 del Reglamento de la Ley AASSP, en su fracción III, contempla los requisitos que deben agotarse para el supuesto, de la siguiente manera:

*“III. Será procedente contratar mediante adjudicación directa fundada en la fracción III cuando, entre otros supuestos, la dependencia o entidad acredite con la investigación de mercado correspondiente, que se obtienen las mejores condiciones para el Estado y, por tanto, se evitan pérdidas o costos adicionales, al contratar con algún proveedor que tenga contrato vigente previamente adjudicado mediante licitación pública y éste acepte otorgar los mismos bienes o servicios en iguales condiciones en cuanto a precio, características y calidad de los bienes o servicios materia del contrato celebrado con la misma u otra dependencia o entidad;”*

**Fracción IX ...**

Asimismo, cuando se trate de **bienes usados o reconstruidos** en los que el precio no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables, expedido dentro de los seis meses previos y vigente al momento de la adjudicación del contrato respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 Bis de esta Ley;

La principal condición que requiere es que **sean bienes usados o reconstruidos**, y es de la responsabilidad del titular del área requirente de la contratación. La adquisición de bienes muebles usados o reconstruidos exige que se realice un **estudio costo-beneficio que demuestre la conveniencia de la adquisición en comparación con bienes nuevos**, el estudio debe realizarse mediante avalúo dentro de los 6 meses previos, cuando el bien arroje un valor superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente y ser integrado al expediente de la contratación, conforme lo establece el artículo 12 Bis de la Ley AASSP.

**Fracción XIII.** Se trate de adquisiciones de bienes provenientes **de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución**, o bien, bajo **intervención judicial**;

En caso de contratar con algún proveedor que se encuentre en estado de liquidación o disolución, o bien bajo intervención judicial, se deberá de acreditar en la investigación de mercado que la condiciones que ofrece el proveedor no habitual son favorables para la dependencia o entidad, y que el Comerciante se encuentra en Concurso Mercantil. Este supuesto no contraviene el artículo 50 fracción VI de la Ley AASSP, que prevé lo siguiente: “VI. *Aquellas que hayan sido declaradas sujetas a concurso mercantil o alguna figura análoga*”.

Con la finalidad de ser más explícito, se describe al *Concurso Mercantil*, conforme a la Ley de Concursos Mercantiles, constante de 2 etapas sucesivas, denominadas conciliación y quiebra. La conciliación tiene como fin el lograr la conservación de la empresa del Comerciante mediante el convenio que suscriba con sus Acreedores Reconocidos. La quiebra tiene como fin la venta de la empresa del Comerciante, de sus unidades productivas o de los bienes que la integran para el pago a los Acreedores Reconocidos. Donde el Comerciante fue declarado en concurso mercantil cuando incumplió generalizadamente en el pago de sus obligaciones. Se entenderá que un Comerciante incumplió generalizadamente en el pago de sus obligaciones cuando:

1. Solicite su declaración en concurso mercantil y se ubique en alguno de los supuestos de *i) Incumplimiento de pago a 2 o más acreedores que tengan por lo menos 30 días vencidos y el 35% o más de todas las obligaciones y ii) Cuando no tenga activos para hacer frente por lo menos del 80% de sus obligaciones vencidas a la fecha de la demanda, y*
2. Cualquier acreedor o el Ministerio Público hubiesen demandado la declaración de Concurso Mercantil del Comerciante.<sup>3</sup>

**Fracción XIV.** Se trate de los servicios **prestados por una persona física** a que se refiere la fracción VII del artículo 3 de esta Ley, siempre que éstos sean realizados por ella misma **sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico.**

3 Cámara de Diputados, Ley de Concursos Mercantiles, D.O.F. del 12 de mayo del 2000, artículos 2 al 10, pp. 90.

Este supuesto de excepción requiere 3 elementos para considerar en la Investigación de mercado y en la Justificación de Excepción a Licitación:

1. Se adjudique a un proveedor que sea invariablemente persona física.
2. Que los servicios sean prestados por la misma persona física de manera directa y personalmente.
3. Que el prestador del servicio solamente podrá utilizar un asistente (especialista o técnico).

Adicionalmente, se debe considerar el contenido del artículo 83 del Reglamento de la Ley AASSP, que considera que, en los contratos o pedidos, se podrá pactar el precio unitario por hora de servicio y categoría de quienes lo realicen, la forma en que se determinará el monto total a pagar por los servicios efectivamente prestados, establecer los mecanismos de comprobación, supervisión y verificación de los servicios contratados y efectivamente prestados, así como del cumplimiento de los requerimientos de cada entregable, lo cual será requisito para proceder al pago correspondiente. Sin perjuicio de lo anterior, en la prestación de servicios de materia jurídica para la atención de asuntos en litigio ante autoridades jurisdiccionales, adicionalmente podrán pactar las partes el pago de una comisión por la obtención de resolución favorable a favor de la Dependencia o Entidad contratante; dicha comisión no podrá ser superior al 5% por ciento del monto del asunto o del negocio objeto del contrato, justificando el porcentaje en cada contratación.

**Fracción XVI.** El objeto del contrato sea el **diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo** para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, **se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda.** De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años.

El artículo 72 en su fracción X del Reglamento de la Ley AASSP, considera los siguientes requisitos para agotar la excepción a licitación, de la siguiente manera:

*“X. Para pactar los derechos a que se refiere la fracción XVI, las dependencias o entidades atenderán lo siguiente:*

- a) El derecho exclusivo se constituirá en el aspecto patrimonial hasta por un máximo de cinco años a favor de la Federación o de las entidades, según corresponda, y*
- b) Concluido el término a que se refiere el inciso anterior, la Federación o las entidades y el proveedor tendrán derecho a obtener los beneficios de la explotación del prototipo en el porcentaje que corresponda a los recursos aportados por cada parte para su diseño o desarrollo. Los derechos correspondientes a su explotación, se determinarán de conformidad con la legislación aplicable en las materias que correspondan y se limitarán al tiempo que reste la explotación una vez que concluya el contrato suscrito con la dependencia o entidad para atender sus requerimientos, el cual deberá ser al menos el plazo indicado en la fracción XVI del artículo 41 de la Ley”.*

La **principal finalidad del supuesto**, es el fomentar la relación comercial en las contrataciones gubernamentales, entre proveedores nacionales y las dependencias o entidades compradoras, siendo necesaria la existencia de un prototipo de un bien mueble diseñado, fabricado, probado y demostrado su funcionamiento. Esta opción de contratación fomenta significativamente los programas de desarrollo a la proveeduría nacional, siendo viable en primera ocasión una adjudicación directa para el diseño o desarrollo del prototipo, posteriormente una contratación relacionada con el desarrollo del prototipo para su fabricación, pruebas y demostración de funcionamiento del mismo. Acreditando cada proceso en las Investigaciones de Mercado y Justificaciones de Excepción a Licitación por parte del Área Requirente de la contratación del bien a diseñarse, fabricarse, probarse y demostrarse su funcionamiento. Adicionalmente al fomento a la proveeduría nacional, se tiene la ventaja de que una vez probado su funcionamiento

se puede realizar una contratación plurianual justificada y demostrada por un plazo contractual de 3 años y los derechos exclusivos de tipo patrimonial sobre el bien fabricado de hasta por 5 años a favor de la Dependencia o Entidad contratante.

**Fracción XVII.** Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas **en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico**, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el Titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad.

El presente supuesto **se encuentra dirigido a fomentar la investigación científica y el desarrollo tecnológico**, donde el factor preponderante de la contratación es que el proyecto para el cual se destine el bien o servicio para aprobarse en el Comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se encuentre previamente autorizado por el Titular de la Dependencia o el órgano de gobierno de la Entidad y conste en la Investigación de Mercado y la Justificación de la Excepción a Licitación que emita el Área Requiriente de la contratación.

**Fracción XVIII.** Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la *Ley del Servicio de Tesorería de la Federación*.

Se debe hacer la precisión que el presente supuesto de excepción a licitación, refiere a la *Ley del Servicio de Tesorería de la Federación*, la cual fue abrogada mediante la publicación del Decreto por el que se expidió la Ley de Tesorería de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2015 y conforme a sus artículos Primero y Segundo Transitorios la entrada en vigor de la Ley fue a partir del 1° de enero del 2016 y en consecuencia se abrogó la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985 y la Ley del Servicio

de Inspección Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 1936.

No obstante, la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2002, dispone en su artículo 1° que el organismo descentralizado de la Administración Pública Federal Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) regula la administración y destino, de los bienes siguientes: “II.- *Los recibidos en dación en pago para cubrir toda clase de créditos a favor del Gobierno Federal, de sus entidades o dependencias, incluyendo los puestos a disposición de la Tesorería de la Federación o de sus auxiliares legalmente facultados para ello*”.

Derivado de lo anterior, se advierte que conforme a las atribuciones de administración y enajenación al SAE, sería una excepción a licitación pública, de adjudicación directa de uso frecuente por parte del SAE, donde en la **Investigación de Mercado** y la Justificación de excepción a licitación que en su caso se someta a consideración del Comité, habrá de considerar el origen de los bienes otorgados en dación de pago a favor del gobierno federal, la disposición al SAE de los mismos para una posible adjudicación directa.

<p><b>Fracción XIX.</b> Las adquisiciones de bienes y servicios <b>relativos a la operación de instalaciones nucleares.</b></p>
---

Se debe hacer la precisión que derivado de la publicación del *Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, por el cual se reformó el artículo 1° de la Ley AASSP, al excluir a las Empresas Productivas del Estado: Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (Pemex) y sus Empresas Productivas Subsidiarias en la aplicación de la Ley de Adquisiciones,

Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Lo cual llevó a la CFE a emitir sus “*Disposiciones Generales en materia de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y ejecución de obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias*”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2015 y última reforma del 29 de noviembre de 2017.

Derivado de lo anterior, la empresa productiva CFE, la cual tiene a su cargo la Central Nuclear de Laguna Verde. Cuenta con una capacidad de 1640 MW instalada en dos unidades generadoras de 820 MW eléctricos cada una, quedó excluida de la excepción de la fracción XIX del artículo 41 de la Ley de AASSP.

La central nuclear de Laguna Verde es una planta nuclear de generación de energía eléctrica situada en la localidad de Punta Limón, del municipio de Alto Lucero de Gutiérrez Barrios, en el Estado de Veracruz. Se trata de la única central nuclear de México. La central nuclear mexicana dispone de 2 reactores nucleares de 817 MW cada uno, con lo que la capacidad total instalada en la central es de 1634 MW, se encuentra certificada por el organismo regulador nuclear de México, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias. Las dos unidades nucleares se empezaron a construir en 1976. Concretamente, el primer reactor nuclear se empezó en octubre de 1976, mientras que el segundo reactor no empezó a construirse hasta 1977. Las licencias para operación comercial fueron otorgadas por La Secretaría de Energía. La unidad obtuvo la licencia el 29 de julio de 1990, y cinco años más tarde, el 10 de abril de 1995, la segunda unidad obtuvo la suya.

El *Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares* (ININ) es un organismo público descentralizado del gobierno federal, cuyo objetivo es realizar investigación y desarrollo tecnológico en el campo de la ciencia y tecnología nucleares, y en temas afines, así como promover los usos pacíficos de la energía nuclear y difundir los avances alcanzados para vincularlos al desarrollo económico, social, científico y tecnológico de México. El ININ cuenta con infraestructura y laboratorios únicos en su tipo, enfocados en el estudio de las aplicaciones nucleares en las áreas de salud, ambiente, energía, industria, agricultura, conservación del arte y protección radiológica, además de la formación de recursos



humanos en el ámbito nuclear.<sup>4</sup> Por lo antes expuesto, el ININ sería el organismo público que recurrentemente podría llevar al Comité de adquisiciones, la excepción a licitación por la fracción XIX de la Ley AASSP para la operación de instalaciones.

### **Adjudicación Directa exenta de realizar Investigación de Mercado**

**Fracción XX** del artículo 41 de la Ley AASSP: *“Se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco”*. No obstante, el procedimiento de contratación se debe seguir a través del CompraNet.

Los contratos o pedidos que sean adjudicados directamente y cuyo monto sea inferior a la cantidad de 300 veces el Salario Mínimo General Vigente en la Ciudad de México, en los cuales no existe la obligación de contar con al menos 3 cotizaciones con las mismas condiciones, que se hayan obtenido en los 30 días previos al de la adjudicación y consten en documento en el cual se identifiquen indudablemente al proveedor oferente.

La selección del procedimiento de excepción que realicen las Dependencias y Entidades deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado.

El acreditamiento del o los criterios en los que se funde la excepción a la licitación pública (Numeral 4.2.3.1.1 “Verificar acreditamiento de excepción” del Manual AAGMAASSP, el o los criterios de: Economía, Eficacia, Eficiencia, Imparcialidad, Honradez y Transparencia); así como la justificación de las razones en las que se sustente el ejercicio de la opción, deberán constar por escrito y ser firmado por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios (artículo 71 del Reglamento de la Ley AASSP, que contenga: Descripción de los bienes o servicios; plazos y condiciones de entrega de los bienes o de prestación de los servicios; el resultado de la investigación

4 Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, página oficial: <https://www.gob.mx/inin/que-hacemos>

de mercado; el procedimiento de contratación propuesto, fundando el supuesto de excepción; el monto estimado; los nombres y datos generales de las personas que serán invitadas; Acreditación del o los criterios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley AASSP y el lugar y fecha de emisión).

El Titular del Área Responsable de la Contratación debe enviar al Órgano Interno de Control (OIC) en la Dependencia o Entidad, el *Informe de Contratos Formalizados* durante un mes calendario, acompañado de copia de la justificación de excepción a licitación pública y del dictamen en donde se hizo constar el análisis de la o las proposiciones y las razones para la adjudicación del contrato. Con excepción de las contrataciones fundamentadas en el artículo **41 fracciones IV y XII** de la Ley AASSP, que no serán informadas al OIC, conforme lo establece el artículo 40 cuarto párrafo de la Ley AASSP.

**La Adjudicación Directa con fundamento en el artículo 42 de la Ley AASSP.**

En la adjudicación directa fundamentada bajo el supuesto del artículo 42 de la Ley AASSP, cuyo monto sea igual o superior a 300 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, se debe contar con al menos 3 cotizaciones con las mismas condiciones, que se hayan obtenido en los 30 días previos a la adjudicación y se identifique indubitadamente al posible proveedor oferente. Para estos efectos la ley solicita se acredite por el área contratante cuando no sea posible contar con al menos 3 cotizaciones, pero no establece como se deberá acreditar, por qué las Dependencias y Entidades deberán establecer en sus Políticas Bases y Lineamientos (PoBaLines) la manera de acreditación.

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

*de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.*

*Si el monto de la operación corresponde a una invitación a cuando menos tres personas, la procedencia de la adjudicación directa sólo podrá ser autorizada por el oficial mayor o equivalente.*

*Lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 40 de esta Ley resultará aplicable a la contratación mediante los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa que se fundamenten en este artículo.*

*La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrá exceder del treinta por ciento del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario. La contratación deberá ajustarse a los límites establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.*

*En el supuesto de que un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas haya sido declarado desierto, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato.*

*Para contratar adjudicaciones directas, **cuyo monto sea igual o superior a la cantidad de trescientas veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, se deberá contar con al menos tres cotizaciones con las mismas condiciones, que se hayan obtenido en los treinta días previos al de la adjudicación y consten en documento en el cual se identifiquen indubitablemente al proveedor oferente.***

La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, decretó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del 2018, vigente a partir del **primero de enero del 2019**; el cual contiene en el **Anexo 9** los montos máximos de adjudicación,

donde el gasto neto total se distribuye conforme a los Anexos del propio presupuesto y tomos, para el caso que nos ocupa, los artículos 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 43 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres personas, de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obras públicas y servicios relacionados, serán los señalados en el **Anexo 9**. Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del Impuesto al Valor Agregado.

Es importante, realizar una precisión presupuestal, no obstante que el presupuesto de egresos se emite con antelación del ejercicio fiscal correspondiente al cual estará vigente y los Calendarios de Gasto habitualmente en el primer mes del ejercicio fiscal. Los **Comités** de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y los de Obras Públicas y Servicios Relacionados existentes en las Dependencias y Entidades, en su **primera sesión ordinaria** de cada ejercicio fiscal, darán a conocer los montos máximos de adjudicación a cada materia y excepción a licitación pública, en función con los recursos presupuestales asignados para cada una de las materias, es decir, en función de lo asignado para las adquisiciones, arrendamientos y servicios, respecto de los Capítulos *3000 Servicios Generales*: para cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público; así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública; *2000 Materiales y Suministros*: para la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios y para el desempeño de las actividades administrativas, y *5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles*: para la adquisición de toda clase de bienes muebles requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno (conforme al artículo 73 del Reglamento de la Ley AASSP), y para obras públicas y servicios relacionados; respecto del Capítulo *6000 Inversión Pública*: asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de preinversión y preparación del proyecto.

**El anexo 9. 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

<b>ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS</b>					
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	200		686	
15,000	30,000	228		988	
30,000	50,000	257		1,286	
50,000	100,000	287		1,587	
100,000	150,000	314		1,892	
150,000	250,000	357		2,285	
250,000	350,000	386		2,573	
350,000	450,000	416		2,731	
450,000	600,000	443		3,028	
600,000	750,000	457		3,187	
750,000	1,000,000	501		3,486	
1,000,000		528		3,643	
<b>OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS</b>					
Presupuesto autorizado para realizar obras públicas y servicios relacionados con las mismas		Monto máximo total de cada obra pública que podrá adjudicarse directamente	Monto máximo total de cada servicio relacionado con obra pública que podrá adjudicarse directamente	Monto máximo total de cada obra pública que podrá adjudicarse mediante invitación a cuando menos tres personas	Monto máximo total de cada servicio relacionado con obra pública que podrá adjudicarse mediante invitación a cuando menos tres personas
Mayor de	Hasta	Dependencias y Entidades	Dependencias y Entidades	Dependencias y Entidades	Dependencias y Entidades
	15,000	318	158	2,840	2,205
15,000	30,000	394	200	3,151	2,363
30,000	50,000	474	237	3,626	2,840
50,000	100,000	549	273	4,414	3,306
100,000	150,000	631	318	5,201	3,939
150,000	250,000	712	356	5,990	4,725
250,000	350,000	867	432	6,940	5,201
350,000	450,000	943	474	7,565	5,658
450,000	600,000	1,107	549	8,993	6,775
600,000	750,000	1,262	631	10,239	7,726
750,000	1,000,000	1,413	712	11,503	8,665
1,000,000		1,500	789	12,912	9,763

Fuente: Cámara de Diputados, Leyes Federales, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 ubicación: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Para ejemplificar lo anterior, se plantea el supuesto que a la ficticia *Secretaría de Recursos Naturales y Ambientales*, se le aprobó para el ejercicio fiscal 2019 en adquisiciones, arrendamientos y servicios de su Sector Central, el monto de **\$373'300,000.00** (Trescientos setenta y tres millones trescientos mil pesos, 00/100 M.N.) y en obras públicas y servicios relacionados de su Sector Central, el monto de **\$570'500,000.00** (Quinientos setenta millones quinientos mil pesos, 00/100 M.N.), con los siguientes rangos y montos aplicables:

*Adquisiciones, arrendamientos y servicios*

Presupuesto Aprobado para <b>Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios</b> en el Sector Central para 2019.	<b>\$373'300,000.00</b> (Trescientos setenta y tres millones trescientos mil pesos, 00/100 M.N.)
<b>Adjudicación Directa</b> Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios:	De \$0.01 a <b>\$416,000.00</b>
<b>Invitación a Cuando Menos Tres Personas</b> Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios:	De \$416,000.01 a <b>\$2'731,000.00</b>

El supuesto de **fraccionamiento de operaciones** para quedar comprendidos en la excepción a la licitación pública del artículo 42 de la Ley AASSP, se regula en el artículo 74 del Reglamento de la Ley AASSP, de la siguiente manera: Artículo 74.- 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 solo ejercicio fiscal;

- IV. El Área contratante o el Área requirente pudieron prever las contrataciones en un solo 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.

La **suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrá exceder del 30% del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado** a la Dependencia o Entidad en cada ejercicio presupuestario. La contratación deberá ajustarse a los límites establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación respectivo, conforme lo establece el artículo 42 cuarto párrafo de la Ley AASSP, para tales efectos el Manual AAGMAASSP, considera el formato **FO-70/30-01** para el cálculo y determinación del treinta por ciento, donde la suma de las operaciones que se efectúen al amparo de ese artículo, no podrán exceder del 30% del presupuesto anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia y entidad en cada ejercicio presupuestal. Con el propósito de identificar los capítulos, conceptos y partidas del Clasificador por Objeto del Gasto, que deben tomar en cuenta las dependencias y entidades para determinar el monto al que asciende su presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios en cada ejercicio presupuestal; su ubicación en los rangos a que se refiere el artículo 42 de la citada Ley AASSP y que establece el Presupuesto de Egresos de la Federación respectivo, así como para calcular el aludido 30%; se consideró implementar el formato que sirva de guía para identificar, determinar, controlar y registrar adecuadamente el comportamiento de dichas operaciones.





CONCEPTO		CONTRATACIONES FORMALIZADAS CON CONTRATO FIRMADO							LICITACIÓN PÚBLICA	
CLAVE	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO ANUAL AUTORIZADO (Incluye modificaciones, en su caso)	ENTRE DEPENDENCIAS Y ENTIDADES (Párrafo quinto del art. 1 de la Ley)	ADJUDICACIÓN DIRECTA	ARTÍCULO 42	ARTÍCULO 41				
					INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS	PATENTE	COSTOS ADICIONALES	MARCA DETERMINADA	OTROS	
CAPÍTULO 3000 - SERVICIOS GENERALES (Excepto el concepto 3900)										
3700	Servicios de Tradaslado y Viáticos (Excepto las partidas 375 y 379)					I	III	VIII	II, IV a VII Y IX a XX	(Arts. 26, 26 Bis y 28 de la Ley)
3800	Servicios Oficiales									
CAPÍTULO 5000 - BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES (Excepto el concepto 5800)										
5100	Mobiliario y Equipo de Administración									
5200	Mobiliario y Equipo Educacional y Recreativo									
5300	Equipo e Instrumental Médico y de Laboratorio									
5400	Vehículos y Equipo de Transporte									
5500	Equipo de Defensa y Seguridad									
5600	Maquinaria, Otros Equipos y Herramientas									
5700	Activos Biológicos									
5900	Activos Intangibles (Excepto las partidas 592 a 596 y 598)									
TOTAL										

Nota: Podrán considerarse o excluirse otras partidas, de existir particularidades que así lo justifiquen.

- Los incrementos en las cantidades, conforme al artículo 52 de la Ley, se incluirán en la columna que corresponda al contrato original que se haya modificado.
- Las contrataciones que se realicen por la rescisión de contratos (art. 41 fracc. VI de la Ley), se adicionarán en la columna H y se restará de lo que corresponda al contrato rescindido.

Porcentaje de contrataciones formalizadas conforme al artículo 42 de la Ley =  $\frac{C + D \times 100}{A}$  que será igual o superior a 30%  
 $B + E + F + G + H + I \times 100\%$  que será mayor o igual a 70%  
**A**

Donde:

- A=** Presupuesto Anual Autorizado (*Incluye modificaciones, en su caso*)
- B=** Contrataciones Entre Dependencias y Entidades (*Párrafo quinto del art.1° de la Ley AASSP*)
- C=** Adjudicación Directa fundamentada en art. 42 de la Ley AASSP.
- D=** Invitación a Cuando Menos Tres Personas fundamentada en art. 42 de la Ley AASSP
- E=** Adjudicación Directa por Patentes del artículo 41 fracción I de la Ley AASSP
- F=** Adjudicación Directa por Costos Adicionales del artículo 41 fracción III de la Ley AASSP
- G=** Adjudicación Directa por Marca Determinada del artículo 41 fracción VIII de la Ley AASSP
- H=** Adjudicación Directa de Otros Supuestos del artículo 41 fracciones II, IV a VII y IX a XX de la Ley AASSP
- I=** Licitaciones Públicas artículos 26, 26 Bis y 28 de la Ley AASSP

El artículo 73 del Reglamento de la Ley AASSP, considera que, para fomentar el desarrollo y la participación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), las dependencias y entidades deberán adjudicarles contratos relacionados con las operaciones comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere el artículo 42 de la Ley AASSP, cuando menos el 50% por ciento del valor de las adquisiciones en cada ejercicio fiscal. La información relativa a dichas operaciones será cuantificada por las dependencias y entidades al registrarse en CompraNet.

### **Los informes que se deben rendir por la celebración de las adjudicaciones directas**

El *Informe de Contratos Formalizados* durante un mes calendario que debe enviar al Órgano Interno de Control (OIC) en la Dependencia o Entidad **el Titular del Área Responsable de la Contratación**, acompañado de copia de la justificación de excepción a licitación pública y del dictamen en donde se hizo constar el análisis de la o las proposiciones y las razones para la adjudicación del contrato. Se destaca que las adjudicaciones directas fundamentadas en el artículo **41 fracciones IV y XII** de

la Ley AASSP, no serán informadas al OIC, conforme lo establece el artículo 40 cuarto párrafo de la Ley AASSP.

Es importante destacar que las contrataciones fundamentadas en los artículos 40, 41 y 42 de la Ley AASSP, **deberán ser informadas ante el Comité** de adquisiciones, arrendamientos y servicios **trimestralmente, en una sesión ordinaria**, es decir, en la sesión ordinaria calendarizada su celebración en los meses de abril, julio, octubre y enero de cada ejercicio fiscal, conforme lo establece el artículo 23 del Reglamento de la Ley AASSP.

*“Artículo 23.- El informe trimestral a que se refiere la fracción IV del artículo 22 de la Ley, se suscribirá y presentará por el presidente del Comité **en la sesión ordinaria inmediata posterior a la conclusión del trimestre de que se trate**, el cual contendrá los siguientes aspectos:*

- I. *Una síntesis sobre la conclusión y los resultados generales de las contrataciones realizadas con fundamento en los artículos 41 y 42 de la Ley, así como de las derivadas de licitaciones públicas;*
- II. *Una relación de los siguientes contratos:*
  - a) *Aquéllos en los que los proveedores entregaron con atraso los bienes adquiridos o prestaron con atraso los servicios contratados;*
  - b) *Los que tengan autorizado diferimiento del plazo de entrega de bienes adquiridos o prestación de los servicios contratados;*
  - c) *Aquéllos en los que se les haya aplicado alguna penalización;*
  - d) *Aquéllos en que se hubiere agotado el monto máximo de penalización previsto en las políticas, bases y lineamientos, detallando el estado actual en que se encuentren dichos contratos a la fecha de elaboración del informe;*
  - e) *Los que hayan sido rescindidos, concluidos anticipadamente o suspendidos temporalmente, y*
  - f) *Los que se encuentren terminados sin que se hayan finiquitado y extinguido los derechos y obligaciones de las partes;*
- III. *Una relación de las inconformidades presentadas, precisando los argumentos expresados por los in-*

*conformes y, en su caso, el sentido de la resolución emitida;*

- IV. *El estado que guardan las acciones para la ejecución de las garantías por la rescisión de los contratos, por la falta de reintegro de anticipos o por los defectos y vicios ocultos de los bienes o de la calidad de los servicios, así como en el caso de las dependencias, el estado que guarda el trámite para hacer efectivas las garantías correspondientes en términos de los artículos 143 y 144 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, y*
- V. *El porcentaje acumulado de las contrataciones formalizadas de acuerdo con los procedimientos de contratación a que se refiere el artículo 42 de la Ley, y de las que se hayan adjudicado a las MIPYMES, sin que sea necesario detallar las contrataciones que integran los respectivos porcentajes.*<sup>5</sup>

## **Conclusiones**

Como se puede apreciar en el presente artículo, se demostró que las adjudicaciones directas pueden ser una opción eficiente y eficaz para la Administración Pública Federal, cuando la licitación pública no sea el procedimiento idóneo que garantice las mejores condiciones.

Se puede considerar un impulsor para determinados sectores de proveeduría, ya sean nacionales y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas fortaleciendo el sector económico, la competitividad y participación de aquellos proveedores que cumplan con las capacidades técnicas y económicas necesarias en los procedimientos de adjudicación directa.

Para demostrar la importancia que tienen las contrataciones desde un enfoque económico, se obtuvo del Sistema CompraNet, la información de contratos adjudicados al cierre del ejercicio fiscal 2018:

Se realizaron un total de **193,022 Contratos** que representaron **\$490.12 millones de pesos**, monto ejercido que comparado contra el Gasto Neto Total de **\$1.02 billones**

5 Cámara de Diputados, Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, D.O.F. del 28 de julio del 2010, artículo 22, pp. 71.

**de pesos**, las contrataciones del 2018, representaron el 47.88% de lo asignado al Gasto Programable en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.

Para el caso de adjudicaciones directas realizadas durante 2018, se formalizaron **147,129 adjudicaciones directas** por un monto total de **\$176.32 millones de pesos** que representaron el 36.00% del monto total ejercido al cierre del ejercicio 2018. Lo anterior, por lo que respecta al total de las contrataciones al cierre del ejercicio fiscal 2018 registradas en el sistema CompraNet.

Adicionalmente, se obtuvieron datos del organismo público descentralizado Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al ser el principal comprador de la Administración Pública Federal, tal es el caso, que durante el ejercicio fiscal 2019, la Cámara de Diputados le asignó el gasto programable de **\$746,738'895,682<sup>6</sup>** al IMSS, de los cuales éste realizó compras mediante el procedimiento de contratación adjudicación directa **\$226'518,285.44** que representan el **4.09%** del presupuesto total asignado para el ejercicio 2019, para Bienes a Nivel Nacional; en \$197,574,881.10 para Bienes Terapéuticos y \$28,501,415.34 destinados para Bienes no Terapéuticos y finalmente \$217,152.00 destinados a Mobiliario.

De lo anteriormente analizado, se demostró el cumplimiento al mandato Constitucional del artículo 134, donde la **adjudicación directa** es una alternativa para las Dependencias y Entidades en caso de que no sean idóneas las licitaciones públicas para asegurar las mejores condiciones para el Estado, siempre y cuando se apeguen a las bases, procedimientos, reglas, requisitos para acreditar el o los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, conforme a los cuerpos normativos y disposiciones analizados en el presente artículo.

No obstante, lo anterior, existen diferentes recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales, tales

6 **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, Portal Leyes Federales Abrogadas, URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consulta del 14 de julio de 2019 a las 14:15 horas.

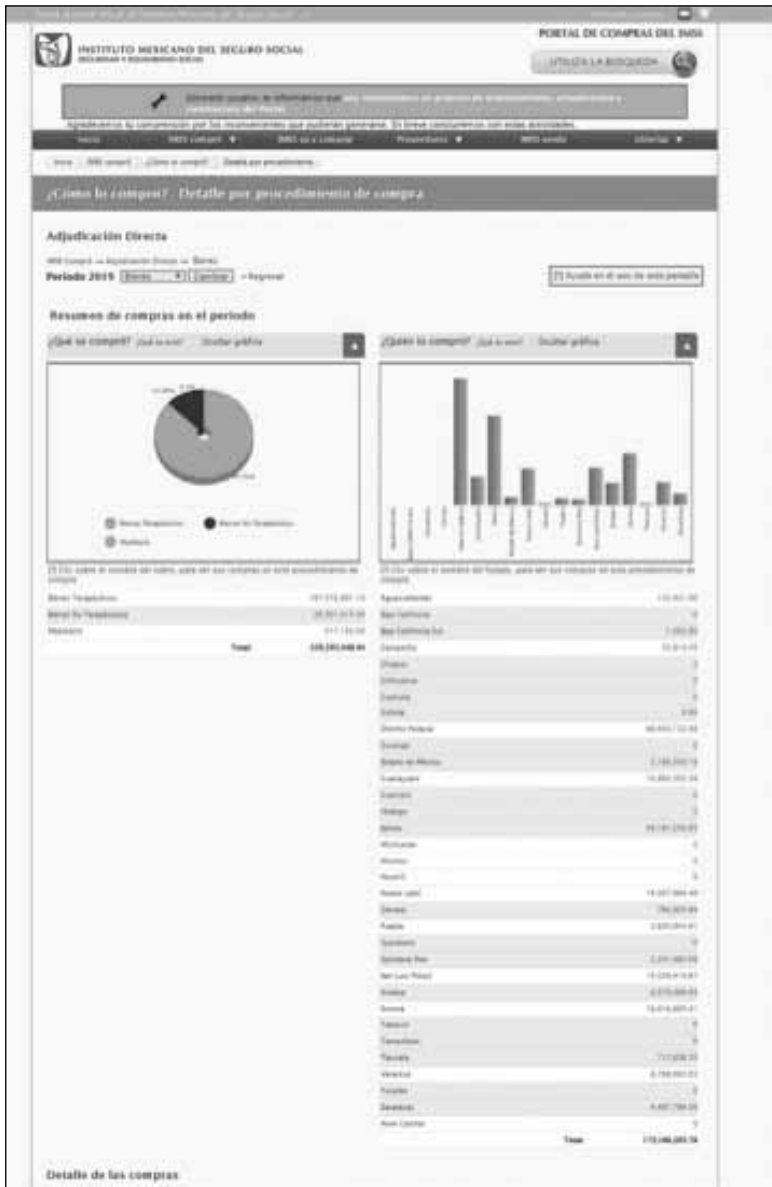
*Figura I*



como, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), critican las adjudicaciones directas por el abuso de ellas y su aplicación en las contrataciones públicas.

Para ello la OCDE en su “Informe de Seguimiento sobre la Reforma de CompraNet en México. Mejorando el Sistema Electrónico de Contratación Pública de manera incluyente” de 2009, resultado de la invitación de la Secretaría de la Función Pública en el 2017, formando el Grupo de Trabajo Plural en Compras Públicas, en el cual se establecieron 14 recomendaciones sobre el particular. En forma de

Figura II



Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social, Portal de Compras del IMSS<sup>1</sup>.

1 **Instituto Mexicano del Seguro Social**, Portal de Compras del IMSS, URL: <http://compras.imss.gov.mx/?P=imsscomproporprodet&tip=1&sub=1&pr=2019> consultada el 15 de julio del 2019 a las 01:02 horas

seguimiento a estas recomendaciones, la OCDE en su informe señala lo siguiente:

*Mejorar la transparencia en las contrataciones públicas.*

*(...) los requisitos para que los servidores públicos carguen en CompraNet los elementos que justifiquen la selección de un proceso no competitivo para la adjudicación de contratos pueden crear incentivos para reducir los casos de excepción o, cuando menos, contar con justificaciones para la selección de excepciones a la licitación. De hecho, casos recientes han ilustrado la manera en la cual el uso de excepciones a la licitación pública, tales como en las contrataciones llevadas a cabo entre entidades y dependencias públicas, han sido abusadas para dar la vuelta a los requisitos regulatorios y para el desvío de fondos públicos.<sup>7</sup>*

Recomiendan que, para promover la competitividad, se debe disminuir los abusos a las adjudicaciones directas, a través de la transparencia en los procedimientos de contratación.

No obstante tal recomendación, se debe considerar la naturaleza de la Dependencia o Entidad, sus objetivos y fines que les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los Reglamentos Internos de las Dependencias y los Estatutos Orgánicos de las Entidades, tal es el caso de las dependencias y organismos públicos del sector salud, de seguridad nacional o seguridad pública y las áreas estratégicas como: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos. Los cuales, a través de sus Áreas Requirientes tratan de cumplir con los Programas Anuales

7 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Informe de Seguimiento sobre la Reforma de CompraNet en México. Mejorando el Sistema Electrónico de Contratación Pública de manera incluyente” en <https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/informe-seguimiento-sobre-reforma-CompraNet-Mexico.pdf> consultada el 29 de julio de 2019, a las 12:48 p.m.



de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (*que deberán de actualizarse, cuando proceda, durante los últimos 5 días hábiles de cada mes*), de una manera congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se deriven, siempre en beneficio del bien común.

En la RICG, en la “VI Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales en las Américas” de 2010, en Lima, Perú, en ese entonces el consultor Gonzalo Neira Novoa del Departamento de Gestión Pública Efectiva OEA, menciona: “Criterios de calificación: Reducción de los márgenes de discrecionalidad en el proceso de adjudicación para evitar el direccionamiento. Se buscan condiciones válidas para el mercado privado, cautelando la excepcionalidad de condiciones especiales de calificación.”<sup>8</sup>

El IMCO a través del Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia<sup>9</sup> en su “Nota Técnica Regional: Compras Públicas y Big Data, menciona que:

*(...) un sistema de compras que favorece la adjudicación directa sobre de la licitación pública tienen un riesgo muy grande de sufrir de transacciones corruptas además de que seguramente estará comprando obras y productos de menor calidad y a un mayor precio que el que podría encontrar en el mercado.*<sup>10</sup>

Por último, **Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad** hace una crítica a la nueva administración, pues uno de los temas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, es “tipificar la corrupción como

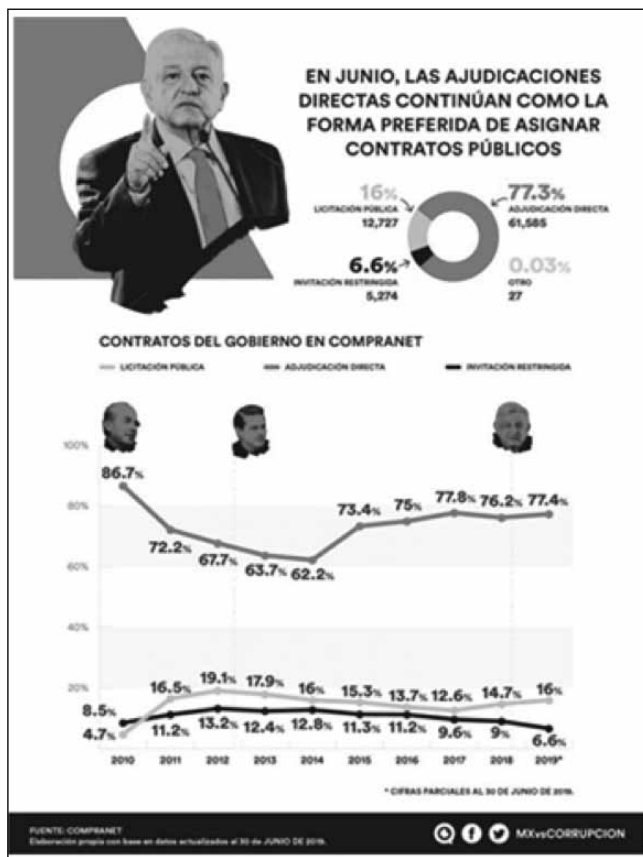
8 Neira Novoa, Gonzalo, 13-15 de octubre de 2010 en Salazar Ricardo (Presidencia). VI Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales en las Américas. Conferencia llevada a cabo en la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, Perú.

9 El Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia tiene como principal objetivo la generación de una agenda de investigación aplicada que contribuya a promover políticas de integridad en América Latina. El Laboratorio está integrado por cuatro centros de investigación: la Fundación para la Educación Superior y Desarrollo (FEDESARROLLO) de Colombia, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, y Espacio Público también con sede en Chile.

10 Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia, *Nota Técnica Regional: Compras Públicas y Big Data* en [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/IMCO\\_NotaTecnica\\_CPBD.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/IMCO_NotaTecnica_CPBD.pdf) consultada el 29 de julio de 2019, a las 16:43 p.m.

delito grave, prohibir las adjudicaciones directas”, sin embargo, de acuerdo a los datos investigados se señala que **3 de cada 4 contratos son por adjudicación directa:**

*Figura III*



Fuente: MCCI en <https://contralacorrupcion.mx/la-adjudicacion-directa-como-regla/>

Por lo antes expuesto, las adjudicaciones directas han sido criticadas desde el ámbito internacional y nacional, pero posiblemente estos organismos no consideran la naturaleza de cada una de las instituciones para satisfacer la necesidad, tal vez en un tiempo determinado, como es el sector salud, al necesitar los pacientes atención inmediata.

## **Bibliografía**

- Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa S.A. de C.V., Primera Edición, México, 2008.
- Gómez de Lara, Fernando y Sosa Arciniega, Alejandro, *Comentarios a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, Editorial Liber Iuris Novum, S. de R.L. de C.V., Segunda Edición, México, 2016.
- Gómez de Lara, Fernando, *Como aplicar correctamente la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento*, Editorial Tirant lo Blanch México, Primera Edición, México, 2018.
- Gómez de Lara, Fernando y Huacuja Betancourt, Sergio Eduardo, *La Contratación de Bienes, Arrendamientos y Servicios en la Administración Pública Federal*, Editorial Liber Iuris Novum, S. de R.L. de C.V., Primera Edición, México, 2016.
- Ramos Torres, Daniel, *Los Contratos Administrativos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, Editorial Public Management de México, Primera Edición, México, 2012.

## **Leyes:**

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, última reforma del 6 de junio de 2019.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019*, Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 2018.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000 y última reforma 10 de noviembre de 2014, pp. 68.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, Reformas del 18 de julio de 2016, 30 de noviembre de 2018 y 14 de mayo de 2019.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Ley de Tesorería de la Federación*, Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2015, pp. 20.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 2009, Última Reforma del 27 de mayo de 2019. pp. 73.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Diario Oficial de la Federación del 28 de julio del 2010, pp. 71.

### ***Otras fuentes de consulta***

Consejo Nacional de Seguridad, Reglas de Operación del Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, Diario Oficial de la Federación del 10 de marzo de 2008, Regla Quinta. pp. 4.

Instituto Mexicano del Seguro Social, Portal de Compras del IMSS, URL: Portal de Compras del IMSS, URL:

<http://compras.imss.gob.mx/?P=imsscomproporprodet&tip=1&sub=1&pr=2019>

Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, página oficial: <https://www.gob.mx/inin/que-hacemos>

Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia, Nota Técnica Regional: Compras Públicas y Big Data en [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/IMCO\\_NotaTecnica\\_CPBD.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/IMCO_NotaTecnica_CPBD.pdf) consultada el 29 de julio de 2019, a las 16:43 p.m.

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) URL: <https://contralacorrupcion.mx/la-adjudicacion-directa-como-regla/>

Neira Novoa, Gonzalo, 13-15 de octubre de 2010 en Salazar Ricardo (Presidencia). VI Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales en las Américas. Conferencia llevada a cabo en la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, Perú.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Informe de Seguimiento sobre la Reforma de CompraNet en México. Mejorando el Sistema Electrónico de Contratación Pública de manera incluyente” en <https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/informe-seguimiento-sobre-reforma-CompraNet-Mexico.pdf> consultada el 29 de julio de 2019, a las 12:48 p.m.

Secretaría de la Función Pública, Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones,

Arrendamientos y Servicios del Sector Público, numeral 2, Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2010 y la última reforma el 3 de febrero de 2016, México, 2016. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis Aislada: I.3o.C.115 C (10a.), Página: 2673, Época: Décima Época, Registro: 2004598, Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 3, Materia Civil.

**Importancia de la Investigación de Mercado  
en las contrataciones públicas**

**Nancy Contreras Hernández\***

*“Existe una gran diferencia  
entre saber y entender:  
puedes saber mucho  
sobre algo y no entenderlo  
realmente.”*

Charles F. Kettering

*Resumen.* El objetivo del presente artículo es ofrecer a los servidores públicos responsables de decidir, programar y ejecutar las contrataciones públicas, un panorama actual de la situación de las principales variables que intervienen en la elaboración de investigaciones de mercado eficientes, que son base para las contrataciones públicas exitosas.

Así mismo, se busca dejar sobre la mesa de análisis las conjeturas clave que deben considerarse para elaborar investigaciones de mercado (IM), que permitan diseñar y establecer estrategias de contratación pública, que

\* Licenciada en Economía, Maestra en Administración Pública, Candidata a Doctor en Tecnologías de Información y Comunicación Aplicadas a la Educación; en el servicio público se ha desempeñado como Agente Contratante tanto en el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (SAGARPA) y en la Comisión Federal de Electricidad. Actualmente colabora en la Unidad de Negocio, CFE Telecom, en la Gerencia de Inteligencia de Mercado. Es académica en la Facultad de Economía de la UNAM y en el Instituto Nacional de Administración Pública. Además es Consultora en materia de Investigaciones de Mercado y Contrataciones Públicas.

incrementen la eficacia, eficiencia y oportunidad de las mismas.

*Palabras clave:* Contrataciones públicas, investigación de mercado, México, Administración Pública Federal, eficacia, eficiencia, oportunidad, licitación, procedimientos de contratación, adquisiciones, arrendamientos y servicios.

### **Importance of market research in the public procurement**

*Abstract.* The aim of this paper is provide to the public policymakers in charge to decide, to perform and to manage public contracts, a current overview of the status of the main variables involved in the construction of efficient market research, which are the base for successful public hiring.

At the same time, is sought to leave on the analysis discussion, the key conjectures which should be considered to develop research markets (RM), which allow to design and to establish public hiring strategies to increase effectiveness, efficiency.

*Keywords:* Public Procurement, Market Research, Mexico, Federal Public Administration, effectiveness, efficiency and opportunity, tendering, procurement procedures, acquisitions, leases and services.

Fecha de recepción del artículo: 26-junio-2019  
Fecha de aceptación: 19-julio-2019

### **Introducción**

El objetivo del presente artículo es ofrecer a los servidores públicos responsables de decidir, programar y ejecutar las contrataciones públicas, un panorama actual de la situación de las principales variables que intervienen en la elaboración de investigaciones de mercado eficientes, y que son base para las contrataciones públicas exitosas.

Asimismo, se busca dejar sobre la mesa de análisis las conjeturas clave que deben considerarse para elaborar

investigaciones de mercado (IM), que permitan diseñar y establecer estrategias de contratación pública, que incrementen la eficacia, eficiencia y la oportunidad de las mismas.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LASSPP), define a la Investigación de mercado como la acción de verificar la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y de su respectivo precio estimado.

Se entiende entonces que la IM es el documento en el que se hace constar que los servidores públicos encargados de realizar las contrataciones verificaron, previo al inicio de un procedimiento de contratación, la existencia, el origen y el precio aceptable de los bienes, arrendamientos o servicios a contratar.

El artículo 2, fracción X, de la LAASSP, a literalidad define que:

***“X. Investigación de mercado:*** *la verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga en la propia dependencia o entidad, de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información; “*

Con base en el resultado del análisis de la IM, se determina el tipo de procedimiento de contratación a realizarse, los cuales se clasifican en: nacional, internacional, o internacional bajo la cobertura de tratados; esta acción es particularmente importante, ya que es la primera forma en que puede restringirse la participación de ciertos licitantes.

Por ejemplo, al elegir un procedimiento de carácter Internacional bajo la Cobertura de Tratados de Libre Comercio, automáticamente se restringe la participación de licitantes originarios de países que no son socios comerciales de México, de igual manera, al elegir un procedimiento de carácter nacional, se impide la participación de cualquier licitante que no sea mexicano.



Esta situación si bien en primera instancia puede parecer favorable a la proveeduría nacional y el desarrollo del mercado interno, el estudio de la política económica ha demostrado que no siempre es adecuado para el crecimiento económico de un país.

Las políticas proteccionistas utilizadas indiscriminadamente, constriñen la innovación, el desarrollo y la competencia de la proveeduría, ocasionan sobreprecios en las contrataciones gubernamentales, debido a la formación de mercados cautivos y propician la formación de carteles y monopolios.

En el otro extremo, un país que carece de directrices para el desarrollo del mercado interno, tendrá severas dificultades para que el mercado por sí solo, logre mantener las condiciones necesarias para que la economía crezca y se desarrolle.

Tomando en consideración que la contratación pública es un instrumento de ejecución del gasto y una actividad económica en sí misma, es posible entender el impacto que las contrataciones públicas tienen en el desarrollo de un país.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) <sup>1</sup> en México la contratación pública representa en promedio el 5% del PIB, lo que es equivalente al 20% de todo el presupuesto público.

La injerencia positiva que pueden llegar a tener las contrataciones públicas, tiene como primer eslabón para alcanzar el éxito, la conformación de IM verídicas, eficientes e inteligentes, que permitan una acertada toma de decisiones, con una visión prospectiva de los cambios que presentarán los mercados analizados y de las condiciones derivadas de sus influencias conjugadas.

1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Estudios Económicos – México, Visión General. Enero 2017.

## **La problemática actual entorno a las Investigaciones de Mercado**

La obligación de integrar la IM previo a los procedimientos de contratación se estableció en la reforma que se realizó a la LAASSP en mayo de 2009, aunado a ello en el artículo 30 del Reglamento de la LAASSP, se estableció que:

*“...La **investigación de mercado** la realizará el área especializada existente en la dependencia o entidad o, en su defecto, será responsabilidad conjunta del Área requirente y del Área contratante, salvo en los casos en los que el Área requirente lleve a cabo la contratación. Dicha investigación deberá realizarse con la anticipación que permita conocer las condiciones que imperan en el mercado al momento de iniciar el procedimiento de contratación que corresponda...”*

No obstante, esta disposición no vino aparejada de un esfuerzo institucional para nombrar o capacitar al personal que realizaría dicha labor, lo que, en un ámbito público con severas restricciones presupuestales, propició que de manera emergente fueran los propios compradores quienes realizaran las IM.

Este hecho ocasionó que los compradores se convirtieran en “juez y parte” en la elección, diseño y ejecución de los procedimientos de contratación, que, aunado a otras problemáticas endémicas en las compras públicas, como la endeble planeación de las mismas o la recurrente necesidad de atender situaciones emergentes, convirtió a la IM en un requisito a cumplir, más que en un instrumento de análisis integral y contundente para el establecimiento de estrategias de contratación.

Actualmente, la materia prima para la elaboración de las IM incluye los registros del sistema CompraNet, publicaciones realizadas por las entidades de información como informes intersectoriales o índices globales o específicos, las cotizaciones con que cuenta la propia dependencia o entidad, o cualquier otra fuente formal de información.

En este punto vale la pena reflexionar si es a consecuencia de la generalidad y breve dirección que brinda la

normatividad vigente para la elaboración y contenido de las IM, ha ocasionado que los servidores públicos encargados de su realización se limiten a cumplir con la elaboración de un documento, que posteriormente formará parte del expediente de contratación.

Continuando con el análisis examinemos lo siguiente, el artículo 29 del Reglamento de la LAASSP, establece que la elaboración de las IM tiene como propósito que las Dependencias y Entidades:

- I. “Determinen la existencia de oferta de bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas por las mismas;
- II. Verifiquen la existencia de proveedores a nivel nacional o internacional con posibilidad de cumplir con sus necesidades de contratación, y
- III. Conozcan el precio prevaleciente de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, al momento de llevar a cabo la investigación.

La principal problemática que se tiene en la elaboración de las IM, es que no reflejen la realidad de los precios, la razón externa más común de esto, es la facilidad con la que las empresas que presentan sus cotizaciones “inflan los precios”, con el objetivo de que el Precio Aceptable – que es determinado por los entes públicos con base en las cotizaciones y registros con los que cuentan– se fije por encima de los precios del mercado real, lo que les permite obtener un mayor margen de utilidad.

Entre las razones internas que ocasionan que los resultados de las IM no reflejen la realidad, encontramos el enfoque miope o poco responsable que toman algunos servidores públicos, ya sea por falta de capacitación, desconocimiento o de compromiso institucional.

Esta flaqueza se hace tangible cuando los entes fiscalizadores revisan los documentos e identifican que quienes elaboraron las IM, simplemente utilizan referencias de contrataciones de vigencias anteriores o las de entidades que hayan adquirido un bien o servicio de “iguales o similares características” para presentar y cumplir con el requisito legal de integrar la IM.

En primera instancia podría identificarse como el principal y único objetivo de la IM determinar si los bienes o servicios a contratar, existen, de dónde provienen y cuánto cuestan; contrario a esta visión simplista, las IM son el sustento de decisiones sustanciales dentro de los procedimientos de contratación, que impactan directamente a la eficiencia del procedimiento de compra.

El artículo 29 del Reglamento de la LAASSP, es contundente, al menos de manera teórica de las implicaciones que tendrán los resultados de los análisis de las IM, las siguientes fracciones, si bien no precisan la forma en cómo deben integrarse las IM, su redacción delega una importante responsabilidad en los servidores públicos encargados de elaborar, analizar y aplicar la información obtenida.

*“La investigación de mercado podrá ser utilizada por la dependencia o entidad para lo siguiente:*

- I. Sustentar la procedencia de agrupar varios bienes o servicios en una sola partida;
- II. Acreditar la aceptabilidad del precio conforme al cual se realizará la contratación correspondiente;
- III. Establecer precios máximos de referencia de bienes, arrendamientos o servicios;
- IV. Analizar la conveniencia de utilizar la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento;
- V. Determinar si existen bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables;
- VI. Elegir el procedimiento de contratación que podrá llevarse a cabo;
- VII. Determinar la conveniencia de aplicar alguna de las reservas contenidas en los capítulos de compras del sector público de los Tratados en relación al precio, cantidad, calidad y oportunidad de la proveeduría nacional;
- VIII. Determinar la conveniencia de efectuar un procedimiento de contratación internacional abierta, cuando la dependencia o entidad no esté obligada a llevarla a cabo bajo la cobertura de Tratados y se acredite fehacientemente que no existe en el país proveedor nacional, o que el o los existentes no pueden atender el requerimiento de la dependencia o entidad en lo que respecta a cantidad, calidad y oportunidad, o que el precio no es aceptable, y

- IX. Determinar la conveniencia de efectuar un procedimiento de contratación internacional abierto, cuando se acredite fehacientemente que en el territorio nacional o en los países con los cuales México tiene celebrado tratado de libre comercio con capítulo de compras del sector público, no existe proveedor o que el o los existentes no pueden atender el requerimiento de la dependencia o entidad en lo que respecta a cantidad, calidad y oportunidad, o que el precio no es aceptable”.

Las nueve fracciones anteriores, dan cuenta de la importancia y uso de la IM, sin embargo, la conveniencia de utilizar las estrategias de contratación planteadas en la redacción anterior como son: la agrupación de partidas, la utilización de esquemas de ofertas subsecuentes de descuento, esquemas de abastecimiento simultáneo o la realización de contrataciones consolidadas, entre otras que podrían implementarse; son seleccionadas de manera intuitiva por los servidores públicos involucrados en las contrataciones cuentan.

Ni en la LAASSP, ni su Reglamento, los servidores públicos cuentan con una guía para su utilización y en muchos otros casos, tampoco con los conocimientos profesionales para hacerlo y, peor aún, algunos servidores públicos prescinden de su utilización por temor y desconocimiento de su aplicación.

La omisión de la aplicación de dichos mecanismos y estrategias de contratación es una verdadera lástima, pues en un país con severos problemas de pobreza y desigualdad, esta condición perpetúa la concentración de capitales producto de las contrataciones y la acumulación de la riqueza en algunas cuantas empresas, en menoscabo del bienestar general.

De allí que la actividad sustantiva en la elaboración de las IM y la condicionante para contratar bajo las mejores condiciones para el Estado, es el análisis asertivo, por lo que es inaudito que frecuentemente se eche mano de los conocimientos empíricos o se repitan decisiones que se han convertido en tradición dentro de las oficinas públicas, para la selección de los procedimientos y estrategias de contratación.

Los vacíos normativos y la falta de capacitación permiten que se perpetúen malas prácticas en torno a las contrataciones públicas, para ejemplificar mejor esta problemática, reflexionemos lo siguiente, la LAASSP establece que para la elaboración de IM, es necesario contar con al menos tres cotizaciones de empresas interesadas en participar y que las fuentes de información deben ser oficiales.

Sin embargo, no detalla qué necesita una cotización o registro para considerarse formal y no considera que cada mercado tiene características propias, mientras para algunos mercados será suficiente consultar tan sólo un índice internacional, como sería el caso de los *commodities*, para otros será necesario contar con el mayor número de referencias posibles, como es el caso de los bienes o servicios creados con un propósito específico o para un ente público en particular.

Por lo tanto, explorar a todos los mercados bajo el mismo esquema o “medir a todos con la misma vara” resulta brutalmente ineficiente, aunque esto es complicado, cuando el servidor público no entiende objetivamente, qué es lo que está buscando, por lo que resulta vital, que se allegue de la información necesaria para entender el panorama.

De aquí que resulte una oportunidad de mejora la inversión en Soluciones de Gestión de la Investigación (RMS, por sus siglas en inglés: Research Management Solutions), para facilitar la evaluación en las investigaciones y entender las interacciones de los brókers.

Estos agregados globales de distintos tipos de información pueden ser usados para identificar proveedores potenciales y cotizar de manera inmediata o en lapsos breves y brindan un panorama general de una gran variedad de industrias, no sólo en cuanto a precio, también a tendencias macroeconómicas, acontecimientos relevantes de cada industria, cifras que impulsan los mercados financieros o cambios normativos.

Aun cuando el acceso a estos espacios representa una inversión, pueden no sólo contribuir a elaborar de manera pronta las IM, también pueden contribuir a allegar de herramientas de análisis a quien debe seleccionar el tipo, mecanismo y estrategia de contratación.

La falta de herramientas que le permitan a los servidores públicos explorar adecuadamente los mercados, permite que se continúen realizando contrataciones poco transparentes, como es el caso de las IM en donde se acredita que es procedente la realización de una adjudicación directa; el artículo 75 del Reglamento de la LAASSP, primer párrafo, para estos casos señala:

*“... el Área Contratante deberá acreditar que en la zona o región geográfica de que se trate, no existen al menos tres proveedores que puedan cotizar el bien o servicio con las condiciones o características requeridas.”*

Este breve texto, nos hace confirmar la idea de que la extremada generalidad de las directrices en la materia y la falta de recursos para ampliar las fuentes de información, ocasiona la perpetuidad de las malas prácticas, pues mientras por un lado se solicita a quienes elaboran las IM aseguren las mejores condiciones, por otro lado, la LAASSP señala que es suficiente conseguir a tres cotizadores que confirmen que no pueden proveer los bienes o servicios requeridos, para poder justificar una adjudicación directa.

Un ejemplo burdo pero ilustrativo de lo anterior, sería imaginar que siendo un consumidor típico que requiere la refacción de un vehículo, decida comprar dicha pieza al precio que le da el mecánico de la zona, tan solo por el hecho de que no existen más mecánicos en el barrio que cuenten con la pieza, esta decisión no asegura las mejores condiciones de precio, tan sólo asegura la inmediatez de la compra de la refacción.

Además, los servidores públicos a quienes se les encomienda procurar las mejores condiciones para el Estado, continuamente están tentados a contratar con los proveedores más próximos con tal de aligerar su carga de trabajo, por lo que se limitan a llenar lo que precisan los FO-CONes<sup>2</sup> 4 y 5 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y

2 Documento externo que se utiliza para solicitar información a proveedores potenciales de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, que permite integrar la Investigación de Mercado, aplicable en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

Servicios del Sector Público, sin un análisis profundo de la asertividad de las fuentes de información y sus resultados.

Por si esto no fuera suficiente, es innegable que también existen dentro de toda la Administración Pública Federal (APF), servidores públicos que contrarios a su ética profesional “confeccionan convocatorias sastre” desalentando la pluralidad de oferentes.

La práctica de publicar convocatorias “a medida” consiste en llevar la especificación técnica de los requerimientos a niveles inconvenientes, para que un participante o un par de ellos puedan cumplir con los requisitos; naturalmente mientras más específico es un bien o servicio, mayor es su precio y menor la posibilidad de que el mercado pueda ofrecérselos.

Atendiendo a esa lógica, es deseable que las Dependencias y Entidades opten por contratar bienes o servicios estandarizados en el mercado, que resultarán de manera general en opciones más viables económicamente hablando.

Esa innecesaria especificidad de la que hablamos, lo único que ocasiona es oportunidad para que las contrataciones sean dirigidas a aquellas empresas que puedan cumplir los “caprichos técnicos” de las áreas requirentes.

Para contrarrestar los efectos de esta excesiva definición de características, los servidores públicos encargados de elaborar las Investigaciones de Mercado deben valerse de sus conocimientos y experiencia en la materia para identificar sustitutos perfectos o razonables, realizando IM con la amplitud suficiente para que los precios obtenidos reflejen la realidad del mercado y sean explorados nuevos mercados.

Con los conocimientos suficientes, los servidores públicos involucrados en los procedimientos de contratación estarán en condiciones de identificar las especificaciones técnicas dirigidas y estarán en posibilidad de contrarrestar los efectos nocivos de esas malas prácticas, además de convertirse en verdaderos analistas de mercados y no en “pasa papeles”.



Sin embargo, dirigir las especificaciones técnicas hacia un determinado posible proveedor no es la única práctica que podría realizar un Área Requirente con apoyo de un comprador, de ahí que sea indispensable la separación de actividades entre quienes elaboran las IM y quienes realizar los procedimientos de contratación.

Frecuentemente, de manera inocente o dolosa, los compradores tratan de allanar la labor del desarrollo del procedimiento de contratación, invitando a proveedores conocidos o amigos, quienes tradicionalmente cumplen con los requisitos o con quienes el trato cotidiano y recurrente les ha generado un lazo amistoso.

Lo anterior, presupone que los proveedores recurrentes conocen a detalle el procedimiento de contratación y la forma de operar de cada entidad, por lo que no oponen demasiada resistencia a cambios técnicos o administrativos relacionados con la contratación, con tal de continuar contratados.

En estos casos, la innovación queda aniquilada, junto con la posibilidad de encontrar bienes o servicios de mejor calidad, mejores precios o nuevos productos; asimismo, los precios contratados se actualizan conforme a arreglos privados y no mediante la libre oferta y demanda de los mercados.

Es bien sabido que la búsqueda de nuevos participantes en procedimientos licitatorios genera competencia y mejora de los precios, pero también presupone juntas de aclaraciones más extensas, un mayor número de documentos que revisar y un sinfín de cambios en las rutinas de suministro en caso de que sean adjudicados nuevos proveedores en contrataciones recurrentes o clásicas, lo que presupone un incremento en la cantidad de trabajo de los contratantes.

Por lo antes expuesto, se constata que resulta imprescindible que los servidores públicos que realizan las IM, por principio de transparencia, equidad e imparcialidad, estén totalmente ajenos a la función de ejecutar contrataciones.

Asimismo, es indispensable que cuenten con los conocimientos y habilidades necesarias para recabar,

cuantificar y en su caso consolidar<sup>3</sup> las necesidades de contratación, buscar y obtener información veraz y oportuna del mercado que se esté investigando; y cuenten con la suficiente pericia para interpretar correctamente la información.

La asignación correcta de funciones, la profesionalización y la concientización de los principios rectores para los servidores públicos encargados de la elaboración de IM, es pieza clave para eficientar los procesos en toda la APF.

Sólo de esa forma se puede avanzar para que en los procedimientos de contratación se seleccione la combinación de tipo de procedimiento correcto y estrategias de contratación, que promuevan la libre participación de la proveeduría, se anulen los comportamientos colusivos, se actúe con transparencia, se fortalezca la eficiencia del suministro y se consiga el objetivo de obtener las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad.

En otro nivel de problemática, nos encontramos con que una de las fuentes más concurridas para la elaboración de IM, son los registros del Sistema CompraNet, los cuales pertenecen al universo de registros de precios ofertados a Dependencias y Entidades de la APF, que de ninguna manera abarcan la amplitud de los mercados mundiales, por el simple hecho de que dicho sistema fue concebido exclusivamente para el gobierno mexicano, es decir, son precios para un determinado sector, de un determinado país.

La limitada amplitud del universo de referencias utilizadas con más frecuencia en las IM ocasiona que como resultado del análisis, se obtengan en muchos casos precios elevados, lo cual es visible sobre todo al comparar los precios de CompraNet con fuentes externas, por ejemplo, páginas de ventas por internet.

3 De acuerdo a la definición contenida en el numeral 1. "Definiciones y Siglas" del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el D.O.F. del 9 de agosto de 2010, **Consolidación** es: "La integración en un procedimiento de contratación de los requerimientos de varias unidades administrativas de una dependencia o entidad o entre varias dependencias y/o entidades".

Otro problema recurrente es la determinación de los Precios Aceptables, cuya fórmula de cálculo es muy fácil de intuir por los posibles licitantes, la LAASSP en su artículo 2, fracción XI, señala:

**“XI. Precio no aceptable:** es aquél que, derivado de la investigación de mercado realizada, resulte superior en un diez por ciento al ofertado respecto del que se observa como mediana en dicha investigación o en su defecto, el promedio de las ofertas presentadas en la misma licitación...”

Y abunda en la fracción **XII**, indicando lo correspondiente a precio conveniente:

**“XII. Precio conveniente:** es aquel 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 que determine la dependencia o entidad en sus políticas, bases y lineamientos”.

Derivado del riesgo latente de fuga de información y a que la metodología utilizada para el cálculo del precio conveniente es muy fácil de suponer y es inamovible aun cuando se trate de contrataciones de diferentes bienes y servicios, bajo distintas condiciones, la determinación del precio aceptable no resulta ser un recurso eficaz para evitar contratar con sobreprecio o a precios fuera de mercado.

El **Precio Aceptable**, se obtiene calculando la mediana de las referencias obtenidas en las IM y aumentándole a esta medida de tendencia central, el diez por ciento, lo cual carece de toda lógica económica y razón financiera sana, pues ningún consumidor típico, estaría dispuesto a pagar 10% más del precio de un bien o servicio cuya mediana es bien conocida en el mercado, por el contrario, buscará comprar o contratar al precio más bajo disponible.

Ahora bien, como reflexión personal ¿Usted estaría dispuesto a pagar con su dinero, 10% adicional por un producto que tiene una etiqueta con el precio máximo al público?, de ser así, ¿Bajo qué circunstancia?, ahora calcule el 10% adicional del que hablamos, respecto al 5% del PIB en México, que representan las contrataciones públicas.

Dicho monto equivale a la inversión en desarrollo y bienestar que se está dejando de realizar, a causa de la falta de profesionalización del servicio público, a la falta de normatividad específica y a la falta de información oportuna y suficiente para la realización de IM.

Lo anterior, en caso del mecanismo de evaluación Binario, por el cual sólo se adjudicará al Licitante que cumpla con los requisitos establecidos por la Convocante y al que oferte el precio más bajo, **cuando no sea posible utilizar el mecanismo de puntos y porcentajes**. La LAASSP en su artículo 36 establece que el mecanismo de evaluación Binario sea utilizado **cuando no sea posible utilizar los criterios de puntos y porcentajes** o de costo beneficio y para el caso de contrataciones de bienes, arrendamientos o servicios que conlleven el uso de características de alta especialidad técnica o de innovación tecnológica, se deberá utilizar el criterio de evaluación de puntos y porcentajes o de costo beneficio.

Los Puntos y Porcentajes, es a través de una ponderación, se evalúan las ofertas técnicas y económicas del licitante, con el objeto de adjudicar la contratación al licitante que obtenga la puntuación o unidades porcentuales más altas, siempre y cuando primero sea evaluada la propuesta técnica y en caso de no ser solvente, se fundamentara y motivara las causas de desechamiento, para continuar con la evaluación de la propuesta económica, posteriormente con la evaluación de ésta última. Dichos mecanismos de evaluación son las herramientas de las que disponen las Áreas Requirentes, técnicas con el apoyo de las Contratantes en las Dependencias y Entidades para analizar y evaluar la propuesta económica de las proposiciones presentadas por los licitantes durante los procedimientos de contratación de Licitación Pública e Invitación a Cuando Menos Tres Personas, al elaborar el Cuadro Comparativo Análisis Económico del Resultado de la Evaluación Económica (FO-CON-12).

En la otra cara de la moneda, cabe resaltar la manera en la que influyen las contrataciones públicas en los mercados, existen entes públicos como CFE, PEMEX y el IMSS, SEP, entre muchos otros, que ya sea por la especialidad que rige su objeto o por el nivel de presupuesto que ejercen,

se convierten en agentes económicos con la capacidad de incidir en los mercados en los que intervienen.

El volumen de medicamentos y material quirúrgico que demanda el IMSS, el volumen de postes de concreto que requiere la CFE, el volumen de recursos que se ejercen para la exploración de pozos profundos en PEMEX, o el volumen de libros de texto requeridos por SEP, ocasiona que tan sólo el acto de salir a preguntar al mercado el precio de los bienes y servicios en la cantidad que se demanda, cree especulación e incrementos de precio.

Máxime que en algunas ocasiones son estos entes públicos el principal o único cliente de algunas industrias, ¿Quién requiere más cable o carbón que CFE? ¿Quién compra más medicamentos que el IMSS? ¿Quién requiere más estudios de ingeniería para la construcción de oleoductos que PEMEX?

Lo anterior, da pie a que en ocasiones la investigación de mercado resulte más efectiva si se toman en cuenta para su elaboración, exclusivamente estadísticas, registros preexistentes, o bien se realiza “*mystery shopping*” con la finalidad de obtener información de los mercados, sin “calentar”<sup>5</sup> la respuesta de la proveeduría potencial, evitando comportamientos colusivos o inflaciones derivadas de la especulación o las falsas expectativas.

Bajo estas circunstancias, una vez más resulta indispensable que las Dependencias y Entidades, cuenten con personal capacitado, o mejor dicho profesionalizado, que identifique incluso, cuando no es conveniente la realización de una IM, o al menos, no bajo los parámetros establecidos en la LAASSP o la normatividad aplicable.

- 4 El *Mystery Shopping*, también llamado cliente misterioso, cliente fantasma, comprador secreto, evaluador encubierto, es la técnica para conocer la calidad y precios ofrecidos “reales” de un mercado, mediante la exploración encubierta. En estos estudios los *mystery shoppers* visitan tiendas simulando ser un cliente normal y se comportan como cualquier otro cliente haciendo preguntas, comprando algo o haciendo devoluciones, evitando que las características del comprador modifiquen las condiciones del trato.
- 5 Entiéndase como el acto de generar especulación en el mercado o un aumento generalizado de los precios.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

Para que se consiga el objetivo de alcanzar las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad, en las contrataciones públicas y cumplir con los preceptos establecidos en el artículo 134 Constitucional, los servidores públicos implicados en la elaboración de IM y en la toma de decisiones para el desarrollo de los procedimientos de contratación, deben desarrollar sus capacidades profesionales y talentos gerenciales, para hacer frente a las prácticas desleales de comercio y a la corrupción.

El primer eslabón para la realización de contrataciones exitosas es la elaboración de IM eficientes y transparentes. La normatividad para la elaboración de IM sin duda tienen numerosas áreas de oportunidad de mejora, sin embargo, la operación diaria en la APF requiere acciones inmediatas para que las IM sean confiables y permitan eficientar los procedimientos de contratación.

Por lo anterior, es altamente recomendable que las Dependencias y Entidades de la APF:

- Procuren la debida y pronta creación, fortalecimiento y estructura, de áreas responsables de la elaboración de las IM, con un carácter autónomo a las áreas que realizan los procedimientos de contratación, que cuenten con profesionales técnicos, legales y administrativos, que realicen IM globales, con enfoques de orden territorial y nacional, sin someterlos a riesgos por la falta de planeación.
- Analicen la conveniencia de que sea el área encargada de la realización de la IM quien determine de manera formal el momento, alcance y tipo de contratación a desarrollarse, tomando en cuenta las verdaderas condiciones existentes en los mercados nacional e internacional.
- Atiendan las necesidades de capacitación de los servidores públicos implicados en la elaboración de las IM y el desarrollo de los procedimientos de contratación, coadyuvando al cumplimiento de los perfiles de puesto existentes en las Dependencias y Entidades.

- Pongan al alcance de los servidores públicos implicados en la elaboración de las IM las herramientas que les permitan captar información para la elaboración de las IM, de manera rápida sencilla, formal y sobre todo transparente.
- Implementar para el análisis de la información de las IM, modelos de inteligencia de mercado, que permitan la identificación de nuevos bienes y servicios, proveedurías potenciales u oportunidades de creación de cadenas productivas y de suministro.
- Poner al alcance de los servidores públicos implicados en la elaboración de las IM herramientas de tecnología, comunicación y medios de procesamiento de información y análisis global que brinden una perspectiva amplia de los mercados nacional e internacional.
- Para toda la APF resultaría provechosa la creación de un espacio físico o virtual en donde todas las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras puedan promover los productos que ofrecen y presentar cotizaciones, minimizando las asimetrías de información de los mercados, que son causa de muchas prácticas anticompetitivas o corruptas.

## **Bibliografía**

- Gómez de Lara, Fernando y Sosa Arciniega, Alejandro, **Comentarios a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, Editorial Liber Iuris Novum, S. de R.L. de C.V., Segunda Edición, México, 2016.
- Gómez de Lara, Fernando, **Como aplicar correctamente la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento**, Editorial Tirant lo Blanch México, Primera Edición, México, 2018.
- Gómez de Lara, Fernando y Huacuja Betancourt, Sergio Eduardo, **La Contratación de Bienes, Arrendamientos y Servicios en la Administración Pública Federal**, Editorial Liber Iuris Novum, S. de R.L. de C.V., Primera Edición, México, 2016.

- McDaniel, C., & Gates, R. (2005). **Investigación de mercados**. Cengage Learning Editores, 2011.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), **Estudios Económicos – México**, Visión General. Enero 2017; disponible en [www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-mexico.htm](http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-mexico.htm)
- Ramos Torres, Daniel, **Los Contratos Administrativos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios**, Editorial Public Management de México, Primera Edición, México, 2012.

### **Leyes**

- Cámara de Diputados, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, última reforma del 6 de junio de 2019, pp. 313.
- Cámara de Diputados, **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000, última reforma 10 de noviembre de 2014, pp. 68.
- Cámara de Diputados, **Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, Diario Oficial de la Federación del 28 de julio del 2010, pp. 71.
- Secretaría de la Función Pública, **Manual Administrativo de Aplicación General** en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, numeral 2, Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2010 y la última reforma del 3 de febrero de 2016.





## Las contrataciones consolidadas en la Administración Pública Federal

**Edgar Ángel García Campos\***

*Resumen.* Es un análisis de las **Contrataciones Consolidadas** en el ámbito federal a cargo del Poder Ejecutivo, en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios; al ser una herramienta que tiene como fin el obtener ahorros y mejoras de condiciones en el mercado de calidad y precio, en ciertos materiales, suministros y servicios requeridos por Dependencias y Entidades. En el contexto de la reciente reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aplicable a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019.

*Palabras Claves:* Contrataciones Consolidadas; adquisiciones, arrendamientos y servicios; ahorros y mejoras, calidad y precio.

\* Maestro en Administración Pública y Licenciado en Derecho. En el servicio público fungí como Director Administrativo del organismo público Pronósticos para la Asistencia Pública; servidor público por 12 años en la Secretaría de Seguridad Pública (Federal) en diversas áreas como jurídica, recursos materiales y servicios generales, obras públicas y servicios, en su órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social (Sistema Penitenciario Federal) y la Inspectoría General en la Comisión Nacional de Seguridad; labore por 10 años en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en áreas de insumos y servicios médicos, obras públicas y contrataciones. Actualmente soy académico en el Instituto Nacional Administración Pública, A.C. y en el Centro de Educación Continua de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M. y Consultor de en materia de contrataciones públicas.

## **Consolidated contracts in the Federal Public Administration**

*Abstract.* It's an analysis of the Consolidated Contracts in the federal environment in charge of the Executive Power, in the subject of acquisitions, rents and services; to be a tool that aims to obtain savings and improvement of conditions in the market of quality and price, in anythings materials, supplies and services required by Dependencies and Entities. In the context of the recent reform to the Organic Law of the Federal Public Administration, it's applicable since the Budget of Expenditures of the Federation for the fiscal year 2019.

*Keywords:* Consolidated Contracts; acquisitions, rents and services; avings and improvement, quality and price.

Fecha de recepción del artículo: 4-febrero-2019

Fecha de aceptación: 19-julio-2019

### **Introducción**

El presente artículo tiene como fin presentar la herramienta administrativa de las contrataciones consolidadas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios para la Administración Pública Federal a cargo del Poder Ejecutivo, con el objeto de cumplir con el mandato constitucional de asegurar la obtención de ahorros y las mejores condiciones para el Estado en cuanto a calidad, precio y oportunidad disponibles, por parte de varias dependencias y entidades, en ciertos materiales y suministros; servicios, incluyendo telefonía, mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, fotocopiado, vigilancia, boletos de avión, vales de despensa, medicamentos, seguros sobre personas y bienes, entre otros, que se requieran de manera estandarizada en el mercado, conforme lo dispuso la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al emitir el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, y las funciones de competencia de las dependencias y entidades que les confiere Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## **Desarrollo**

### ***La descripción de contrataciones consolidadas***

La consolidación de las contrataciones es: *La integración en un procedimiento de contratación respecto de los requerimientos de varias unidades administrativas de una dependencia o entidad, o entre varias dependencias y/o entidades.*<sup>1</sup>

Derivado del análisis a los artículos 17 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 13 de su Reglamento y 31 fracciones XXVI y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de noviembre de 2018), en lo sucesivo Ley Orgánica A.P.F., se desprende que existen dos opciones de contrataciones consolidadas, de la siguiente manera:

- a) Es la posibilidad de que disponen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de adquirir y arrendar bienes muebles y contratar servicios de uso generalizado, es decir que se encuentren estandarizados en el mercado, donde la Secretaría de la Función Pública con fundamento en los artículos 37 fracción XXVI de la Ley Orgánica A.P.F. y 55 fracción VII de su Reglamento Interior (publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de julio de 2017), a través de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas, oyendo la opinión de las Secretarías de Economía (artículo 34 fracción XXIV de la Ley Orgánica A.P.F.) y de Hacienda y Crédito Público (artículo 31 fracciones XXV y XXX de la Ley Orgánica A.P.F.), para que en ámbito de sus competencias, propicien las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez, al emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales,

1 Secretaría de la Función Pública, Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, numeral 1, Definiciones y Siglas, Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2010 y la última reforma el 3 de febrero de 2016, México, 2016.

procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias, y

- b) La obligación de agruparse entre dependencias y entidades para adquirir de forma consolidada, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de *Área Consolidadora* de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que la propia Secretaría determine y ejercer el control presupuestario de las contrataciones públicas consolidadas a través de su Oficialía Mayor, con fundamento en el artículo 31 fracciones XXVI y XXVII de la Ley Orgánica A.P.F.

### **La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Las recientes reformas a la Ley rectora de Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, al establecer que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado quien se auxiliará por Subsecretarios, Titulares de la Unidad de Administración y Finanzas, Jefes de Unidad, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, y los demás funcionarios, en los términos que establezcan sus respectivos Reglamentos Interiores y otras disposiciones legales. Las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Hacienda y Crédito Público contarán cada una con una Oficialía Mayor, las cuales tendrán las funciones que establezca el artículo 20 de la Ley Orgánica A.P.F. y las que determinen sus Reglamentos Interiores (Artículo 14 Ley Orgánica A.P.F.). Asimismo, la reforma al artículo 31 fracciones XXVI y XVII le otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la obligación de fungir como Área Consolidadora de los procedimientos de compras de bienes y contrataciones de servicios que la propia Secretaría determine y el establecer normas y lineamientos en materia de control presupuestal y ejercicio del control presupuestario de las contrataciones públicas consolidadas a través de su Oficialía Mayor. Esta reforma es una estrategia de compras gubernamentales del Gobierno Federal durante el periodo de su mandato, sienta las bases legales exigibles en el derecho administrativo en torno a los actos administrativos que requieren las dependencias y entidades pertenecientes a la

Administración Pública Federal. Derivado de lo anterior, es necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice los ajustes a su marco normativo de aplicación en la materia, tales como: Reglamento Interior de la Secretaría; Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (POBALINES) de la Secretaría; Manual de Integración y Funcionamiento de Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Secretaría; Manual de Organización General de la Secretaría, y Lineamientos por los que se establecen medidas de austeridad en el gasto de operación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás disposiciones aplicables.

Asimismo, las atribuciones que se confirieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con motivo de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 30 de noviembre de 2018, en materia de contrataciones públicas en el artículo 31, fracciones XXV, XXVI y XVII en materia de contrataciones:

- “XXV. Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias; así como promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas;
- XXVI. Fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que la propia Secretaría determine;
- XXVII. Establecer normas y lineamientos en materia de control presupuestario; así como ejercer el control presupuestario de las contrataciones públicas consolidadas a través de la Oficialía Mayor; ...”

## **El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019**

Publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018, donde su artículo 13 fracción VI del Título Tercero, Capítulo II “De las disposiciones de austeridad y disciplina presupuestaria”, dispone a las dependencias y entidades que se sujeten a realizar la contratación consolidada de materiales y suministros; servicios, incluyendo telefonía, mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, fotocopiado, vigilancia, boletos de avión, vales de despensa, medicamentos, seguros sobre personas y bienes, entre otros; siempre y cuando se asegure la obtención de ahorros y de las mejores condiciones para el Estado en cuanto a calidad, precio y oportunidad disponibles. Disposiciones de austeridad y disciplina presupuestaria, congruentes con el Título Tercero “Del Ejercicios del Gasto Público Federal”, Capítulo IV “De la Austeridad y Disciplina Presupuestaria”, respecto del artículo 63 fracción III de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente, precepto que ordena a los ejecutores de gasto en materia de gastos de vehículos, viajes oficiales, bienes y servicios, promover la contratación consolidada de materiales, suministros, mobiliario y demás bienes, así como de los servicios cuya naturaleza lo permita, en términos de la normatividad aplicable.

El Manual Administrativo 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 la última reforma el 3 de febrero de 2016), que tiene por objeto general el incrementar la eficiencia de los procesos y procedimientos en materia de adquisición y arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de mejorar la calidad en el abasto y provisión de bienes y servicios a la vez de garantizar a los ciudadanos servicios de calidad en la materia<sup>2</sup>; establece que en la etapa de planeación de las contrataciones se deberán efectuar diversas

2 Secretaría de la Función Pública, Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, numeral 2 Objetivos, Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2010 y la última reforma el 3 de febrero de 2016, México, 2016.

acciones por parte de las dependencias y entidades, entre ellas: el priorizar las necesidades para detectar las fechas comunes de compra por categoría (consolidación); la integración del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios con base en los documentos de necesidades entregados por las Áreas Requirientes, y revisar que la información integrada sea consistente con los requerimientos, con la finalidad de cumplir con la difusión a más tardar el 31 de enero de cada año en el Sistema CompraNet y en sus respectivas páginas oficiales, donde se promueva la consolidación interna a nivel central o regional; la consideración de las características, uso generalizado o recurrencia de los bienes y servicios y determinar que bienes, arrendamientos o servicios son susceptibles de contratarse consolidadamente; la elaboración e integración de las requisiciones, la elaboración de las Investigaciones de Mercado para realizar la selección del procedimiento de contratación.

El Acuerdo por el que se modifican las *Políticas y Disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y en la de Seguridad de la Información*, así como el *Manual Administrativo de Aplicación General en dichas Materias* (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2014 y la última reforma el 4 de febrero de 2016), establece en la etapa de I.B. Proceso de Administración del Presupuesto y las Contrataciones (APCT), donde deberán coordinar las acciones para el ejercicio del presupuesto destinado a las Tecnologías de Información y Comunicaciones (en lo sucesivo TICs), a fin de maximizar su aplicación en las contrataciones de TICs requeridas por la institución, así como las acciones para efectuar el acompañamiento necesario a las unidades facultadas para realizar los procedimientos de contrataciones en la Institución, de manera que se asegure su ejecución en tiempo y forma, alineado al presupuesto autorizado; así como el seguimiento a los contratos que se celebren. Lo anterior, al verificar, en conjunto con la Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública, **la posibilidad de llevar a cabo contrataciones consolidadas** y de utilizar contratos marco u otras estrategias de contratación, a fin de proponerlas al área de la Institución encargada de integrar



el programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios<sup>3</sup>.

### **Los aspectos específicos del proceso de contratación consolidada**

Para el proceso de consolidación de adquisiciones, arrendamientos y servicios entre varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se estarán a lo dispuesto por el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que prevé el siguiente proceso a seguir:

1. Que los representantes de las Áreas Contratantes se coordinen y manifiesten formalmente su acuerdo para llevar a cabo la contratación bajo la modalidad consolidada, dejando constancia por escrito de las decisiones y acuerdos que se lleguen.
2. Invitar a participar como asesores a un representante de la Secretaría de la Función Pública y a uno de la Secretaría de Economía.
3. Una vez realizada la Investigación de Mercado por cada dependencia y entidad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará el procedimiento de contratación que resulte procedente realizar (Licitación Pública, Invitación a Cuando Menos Tres Personas o Adjudicación Directa).
4. La obligación de designar a una de las dependencias o entidades como responsable de llevar a cabo el procedimiento de contratación, la de elaborar la convocatoria a la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas o la solicitud de cotización, en su caso, misma que será sometida a la revisión y aprobación de todos los participantes en la consolidación. Es una atribución exclusiva de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al fungir como Área Consolidadora,

3 Secretaría de Gobernación y Secretaría de la Función Pública, Acuerdo por el que se modifican las Políticas y Disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y en la de Seguridad de la Información, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas Materias, Diario Oficial de la Federación del 8 de mayo de 2014 y la última reforma el 4 de febrero de 2016, México, 2016.

conforme a las funciones otorgadas por la Ley Orgánica A.P.F.

5. Los proyectos de convocatoria deberán ser difundidos en CompraNet, al menos durante 10 días hábiles, lapso durante el cual éstas recibirán los comentarios pertinentes en la dirección electrónica que para tal fin se señale.
6. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de su Oficialía Mayor, en su carácter de Área Consolidadora, llevará a cabo el procedimiento de contratación aplicando para ello las Políticas, Bases y Lineamientos y el Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la propia Secretaría.
7. El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será el encargado de dictaminar en su caso, sobre los supuestos de excepción a la licitación pública.
8. Cada dependencia o entidad participante en la contratación consolidada será responsable de celebrar los contratos o pedidos, integrando el expediente del procedimiento de contratación, verificar la ejecución y administración del contrato o pedido, cumplir con los requisitos e informes establecidos en el procedimiento de contratación respectivo.
9. Si las particularidades de la contratación y las disposiciones que regulan a las dependencias y entidades lo permiten, podrá celebrarse un solo contrato suscrito por las dependencias y entidades participantes. Invariablemente, los recursos presupuestarios serán a cargo de cada dependencia o entidad participante en la consolidación, quienes serán responsables del ejercicio de los mismos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
10. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá las normas y lineamientos en materia de control presupuestario; así como ejercer el control presupuestario de las contrataciones públicas consolidadas a través de su Oficialía Mayor.

Las Unidades de Administración y Finanzas en las Secretarías de Estado y sus equivalentes en las Entidades, previo a la difusión del Programa Anual de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios respectivos, el 31 de enero de cada año, deberán identificar las características, el uso generalizado o recurrencia de los bienes y servicios y determinar que bienes, arrendamientos o servicios son susceptibles de contratarse consolidadamente atendiendo lo establecido en el artículo 13, fracción VI, del Título Tercero, Capítulo II “De las disposiciones de austeridad y disciplina presupuestaria” del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, que dispone a las Dependencias y entidades que se sujeten a realizar la contratación consolidada de **materiales y suministros; servicios, incluyendo telefonía, mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, fotocopiado, vigilancia, boletos de avión, vales de despensa, medicamentos, seguros sobre personas y bienes, entre otros**; siempre y cuando se asegure la obtención de ahorros y de las mejores condiciones para el Estado en cuanto a calidad, precio y oportunidad disponibles; la elaboración e integración de las requisiciones.

Las Investigaciones de Mercado se elaborarán por las Áreas Requirentes en las Unidades de Administración y Finanzas de las Secretarías de Estado y sus equivalentes en las Entidades, para realizar la selección del procedimiento de contratación susceptible de realizarse mediante la modalidad de contratación consolidada.

Realizada la investigación de mercado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá solicitar asesoría a la Secretaría de la Función Pública y la de Economía, en términos del vigente párrafo tercero del artículo 13 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al menos con 5 días hábiles previos a la fecha de la primera reunión de consolidación, adjuntando copia simple de la documentación que les permita emitir comentarios al proyecto de contratación consolidada: *a)* Requerimientos individuales y estimación de precios en lo individual, *b)* Lista de entes públicos interesados en consolidar la contratación; *c)* Requerimientos agregados; *d)* Programa de trabajo de la consolidación y *e)* Resultado de

la Investigación de Mercado conjunta correspondiente a la contratación que se pretende consolidar.<sup>4</sup>

Las dependencias y entidades deben emitir los oficios respectivos donde solicitan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la contratación consolidada, siendo estos oficios los Acuerdos que deberán integrar a los expedientes de contratación respectivos.

El **Acuerdo de Consolidación**, que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es necesario que contenga al menos:

- Denominación de las dependencias y entidades participantes en la consolidación.
- La precisión de los datos de los documentos donde consta la autorización emitida por cada una de las dependencias o entidades, de conformidad con sus respectivas POBALINES indicando que cuenta con las facultades para otorgar dicha autorización.
- El nombre y cargo de los servidores públicos que suscriben el Acuerdo de Consolidación en representación de cada dependencia o entidad.
- El objeto de la futura consolidación, relacionando las requisiciones de cada una de las dependencias y entidades que participan en la consolidación.
- Los puntos de acuerdo adoptados por los entes públicos participantes: la manifestación formal del acuerdo para llevar a cabo la contratación consolidada; la Designación de fungir como Área Consolidadora a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de su Oficialía Mayor conforme lo establece el artículo 31 fracciones XXVI y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación con el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

4 Secretaría de la Función Pública. Procesos para realizar una contratación consolidada entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Unidad de Política de Contrataciones Públicas, México, 2018, Fuente URL: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/contrataciones-consolidadas>, consultada el 17 de febrero del 2019.

La **elaboración de la convocatoria** a la licitación pública e invitación a cuando menos tres personas, o de solicitud de cotización, correrá a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de su Oficialía Mayor, conforme lo establece el artículo 31 fracciones XXVI y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el artículo 13 fracción IV del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En su caso, el **dictamen de excepción a licitación pública del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios**, será conforme a las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Manual de Integración y Funcionamiento de Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la propia Secretaría, conforme al artículo 31 fracciones XXVI y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El **desarrollo del procedimiento de contratación**, estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a las condiciones prevalecientes en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, procurando promover la libre participación y competencia, cuidando de no establecer condiciones o características que restrinjan la libre competencia en los procedimientos.

La **celebración de los contratos o pedidos**, una vez adjudicados, los procedimientos de contratación, las dependencias y entidades participantes en la consolidación, serán las responsables en lo individual de formalizar por separado los instrumentos jurídicos, la integración de los expedientes de la contratación, la verificación, ejecución y administración de los contratos o pedidos y cumplir con los requisitos e informes establecidos en el procedimiento de contratación consolidado.

La **difusión en el Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental CompraNet de los contratos o pedidos** que se deriven del procedimiento de contratación consolidado deberán ser reportados por las Áreas Contratantes en las Unidades de Administración y Finanzas de las Secretarías de Estado y sus equivalentes

en las Entidades, a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores al fallo, los datos relevantes de los contratos o pedidos (cuyo monto exceda las 300 veces el Salario Mínimo diario general vigente en el Distrito Federal (SMDGVCDMX) y la identificación que el instrumento jurídico se derivó de una contratación consolidada.

### **La Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mayo 2019**

El diagnóstico y objetivos de la estrategia destaca que: Las más de 1,500 unidades compradoras de la APF se encuentran fragmentadas y sin coordinación, lo que genera un desvío de recursos públicos en corrupción sin ser observados, y más del 80% de los contratos se llevan a cabo sin un procedimiento licitatorio, sólo el 1.5% de los

*Figura I*

Las Contrataciones Públicas en México representan 997 MMDP. Sin embargo, la corrupción se ha institucionalizado dentro de las mismas, beneficiando a un grupo de personas y negando el acceso a los demás, lo que ha encarecido los bienes, arrendamientos y servicios que se requieren.



Fuente: Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 6.

Figura II

Presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019

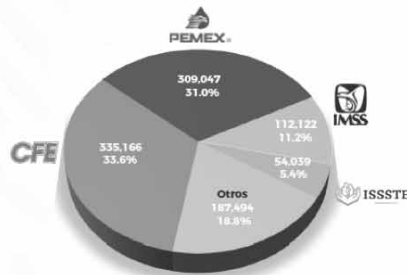
Millones de pesos

Capítulo de Gasto	2018	2019	Var. %
Total <sup>9</sup>	70,304	997,867	2.8
Materiales y Suministros	380,507	331,217	-1 3.0
Servicios Generales <sup>2</sup>	91,147	260,664	-1 0.5
Equipamiento <sup>4</sup>	3,283 3	5,675	- 17.6
Obra Pública	255,367	370,312	45.0

Compras y Contrataciones  
**59.3%**

Inversión Pública  
**40.7%**

Cerca del 80% del presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019 correspondiente a los rubros a consolidar, se concentra en cuatro instituciones.



Fuente: Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 7.

proveedores que han ganado un procedimiento representan el 80% del monto asignado en contrataciones públicas.

El Gobierno de México ha planteado una estrategia para reducir la corrupción y generar valor para el Estado, cambiando la manera de realizar las contrataciones públicas, implementando 7 acciones principales, entre ellas las Contrataciones Consolidadas, materia del presente análisis, para consolidar el 80% del gasto público en contrataciones; las Dependencias y Entidades ejecutan el otro 20% del gasto público en contrataciones.

**La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)**

La RICG es un mecanismo del Sistema Interamericano que provee cooperación técnica horizontal de alto nivel para

*Figura III*  
*Presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019*

**Millones de pesos**

Rubro a Consolidar		Ejercido 2018	Aprobado 2019	Var. %
<b>Total</b>		<b>970,304</b>	<b>997,867</b>	<b>2.8</b>
<b>1<sup>er</sup> semestre</b>	Combustibles <sup>1</sup>	233,012	191,171	-18.0
	TIC'S	28,842	19,125	-33.7
	Vigilancia	8,961	5,676	-36.7
	Limpieza	5,934	5,003	-15.7
	Arrendamiento de Vehículos	5,764	4,868	-15.5
	Material y útiles de oficina	2,458	2,076	-15.5
	Seguros <sup>1</sup>	15,470	14,924	-3.5
<b>2<sup>o</sup> semestre</b>	Medicamentos	85,105	86,985	2.2
	Planteles Educativos	5,516	6,614	19.9
	Vestuario y Uniformes	4,736	3,075	-35.1
	Químicos	3,289	2,989	-9.1
	Congresos y Convenciones	837	446	-46.7
Mantenimiento mobiliario	350	366	4.5	
<b>Acompañamiento 1<sup>er</sup> semestre</b>	Libros de Texto	1,883	1,623	-13.8
	Alimentos	9,821	8,915	-9.2
	Sembrando vida		5,812	
	Medicamentos para Estados		9,379	
<b>Otros Rubros</b>	Servicios Integrales y Subcontratación	65,354	66,172	1.3
	Insumos de producción y para comercialización	33,637	29,285	-12.9
	Servicios de instalación y mantenimiento	22,345	20,199	-9.6
	Seguridad Pública y Nacional	26,499	12,915	-51.3
	<b>Otras compras, contrataciones e inversión pública</b>	<b>410,492</b>	<b>500,245</b>	<b>21.9</b>

<sup>1</sup>El rubro "Combustibles" no considera CFE y PEMEX.

Para efectos de consolidación, únicamente se considerarán aquellos recursos que se destinen a servicios administrativos.

*Fuente: Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 8.*

generar y fortalecer vínculos entre sus miembros; promover el intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales para la generación de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en las compras públicas de los países de las Américas. Realiza la Conferencia Anual de la RICG, que es la instancia más alta de diálogo, intercambio, organización y gestión de la RICG, la cual se ha constituido en el foro técnico más relevante para difundir los avances en el desarrollo de las compras gubernamentales en las Américas. A la Conferencia Anual asisten los directivos del



más alto nivel de las instituciones de los países miembros; al igual que las instituciones de apoyo que conforman la Red, expertos e invitados internacionales y nacionales dedicados al tema de compras públicas.

Las compras consolidadas han sido expuestas por México en las siguientes conferencias anuales, entre otras:

- VII Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales de las Américas, República Dominicana, 2011, Javier Dávila Pérez.
- IX Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales de las Américas, Uruguay, 2013, con el ponente Javier Dávila Pérez.
- XI Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales de las Américas, República Dominicana, 2015, ponente Alejandro Luna Ramos.<sup>5</sup>

La **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)** emitió diversas recomendaciones, en relación con las compras consolidadas, tales como:

- Combate a la colusión en los procedimientos de compras públicas en México, a través del Informe del Secretariado sobre las reglas y prácticas de compras públicas del IMSS 2011.
- Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en México. 2015.
- Un examen de las normas y prácticas de contratación de PEMEX en México. 2016.
- Combate a la colusión en las compras públicas del IMSS: Impacto de las recomendaciones de la OCDE. 2018.

La **Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)** por sus siglas en inglés; The United Nations Office for Project Services), presta servicios, ofrece asesoramiento técnico e implementa proyectos en cuestiones de asistencia humanitaria, desarrollo, paz y seguridad. Entre los servicios que presta esta la infraestructura,

5 **Red Interamericana de Compras Gubernamentales**, Anexo 1 Compras Consolidadas, pp. 1 y 2. URL: <http://biblioteca.ricg.org/documentos-de-investigacion/categoria/3/es/>

gestión de proyectos, adquisiciones, gestión financiera y recursos humanos.

Entre sus publicaciones, relacionadas con las compras consolidadas, se encuentran:

- Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas: Evaluación legal en el Gobierno Federal, en el Distrito Federal y en el Estado de Puebla sobre el cumplimiento del Artículo 9° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)
- Noticia: “La ONU acepta colaborar con López Obrador para combatir la corrupción en la obra pública”.

## **Conclusiones**

Como se puede apreciar en el presente artículo, la herramienta de contrataciones consolidadas a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de Área Consolidadora, es una estrategia de carácter económico que busca ofrecer al mercado un mayor número de volumen en las necesidades de adquirir y arrendar bienes muebles y contratar servicios por parte de la Administración Pública Federal, donde la variable a considerar sería que a mayor volumen requerido, menor costo en economías a gran escala, con ella se busca fomentar a ciertos sectores y mercados nacionales e internacionales, incrementando la competitividad y participación de aquellos proveedores que cumplan con las capacidades técnicas y económicas necesarias en los concursos.

Ejemplo de lo anteriormente expuesto, es el organismo público descentralizado Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), es el principal comprador de la Administración Pública Federal, tal es el caso, que durante el ejercicio fiscal 2018, la Cámara de Diputados le asignó el gasto programable de \$679,284'281,924.00<sup>6</sup> al IMSS, de los cuales éste realizó compras mediante el procedimiento de contratación

6 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, Portal Leyes Federales Abrogadas, URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm>, consulta del 13 de febrero de 2019.

Licitación Pública por \$40,828'926,855.44 que representan el 6.01% del presupuesto total asignado para el ejercicio 2018, de los cuales se ejercieron el 96.41% consistente en \$39,363'574,898.58 para Bienes a Nivel Nacional; el 89.74% consistente en \$36,639'083,097.27 para Bienes Terapéuticos (adjudicados a 340 proveedores de bienes terapéuticos<sup>7</sup>) y el 6.57% consistente en \$2,683'499,547.34 destinados para Bienes no Terapéuticos y, finalmente, el 0.10% consistente en \$42'452,421.31 destinados a Obra Pública relativas a la Ampliación y Remodelación de Unidades Médicas de Segundo Nivel.

Figura IV



Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social, Portal de Compras del IMSS<sup>8</sup>.

7 Instituto Mexicano del Seguro Social, Portal de Compras del IMSS, URL: Portal de Compras del IMSS, URL: <http://compras.imss.gob.mx/?P=imsscomproporpro&pr=2018>, consultada el 13 de febrero del 2018.

8 Instituto Mexicano del Seguro Social, Portal de Compras del IMSS, URL: <http://compras.imss.gob.mx/?P=imsscomproporpro&pr=2018> consultada el 13 de febrero del 2018.

Ahora bien, por lo que hace a las contrataciones consolidadas a nivel nacional, la Secretaría de la Función Pública reportó que durante el ejercicio fiscal 2018, la celebración de 66 procedimientos de contratación consolidados, dentro de los cuales se destacan los siguientes bienes, servicios y entes públicos requirentes:

*Cuadro I*

<b>Bienes o servicios</b>	<b>Contrataciones consolidadas</b>	<b>Entes públicos participantes</b>
Servicio de arrendamiento de Vehículos.	2	Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Adquisición de Material de Curación.	1	Instituto Mexicano del Seguro Social
Adquisición de Bienes Terapéuticos.	1	Instituto Mexicano del Seguro Social
Adquisición de Consumibles de cómputo a través de tienda virtual.	1	CIATEC, A.C. “Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas”
Servicio de Derechos de uso Software Microsoft.	1	Instituto de Ecología, A.C.
Servicio de Fumigación.	1	Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social
Servicio de Impresión y fotocopiado.	2	CIATEC, A.C. “Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas”. Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social
Servicio de Jardinería.	1	Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social

<b>Bienes o servicios</b>	<b>Contrataciones consolidadas</b>	<b>Entes públicos participantes</b>
Servicio de Limpieza.	5	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social. Liconsa, S.A. de C.V. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Servicio de Administración Tributaria.
Servicio de mantenimiento de vehículos.	1	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Adquisición de material de curación.	1	Instituto Mexicano del Seguro Social
Materiales y útiles de oficina.	5	CIATEC, A.C. “Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas”. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Secretaría de Energía. Servicio de Administración Tributaria.
Adquisición de Medicamento.	2	Instituto Mexicano del Seguro Social. Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social
Servicios de Mensajería especializada local, nacional e internacional. Paquetería	4	Secretaría de Economía. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
Adquisición de Papelería.	1	Comisión Nacional Forestal.

<b>Bienes o servicios</b>	<b>Contrataciones consolidadas</b>	<b>Entes públicos participantes</b>
Servicio de Pasajes Aéreos y Reservación y expedición de boletos de avión.	4	Servicio de Administración Tributaria. CIATEC, A.C. “Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas” Secretaría de Energía. Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.
Servicio de Seguro de autos.	2	Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V. Servicio de Administración Tributaria.
Servicio de Seguro de bienes patrimoniales.	7	Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Secretaría de Economía. Secretaría de Energía. Servicio de Administración Tributaria. Fondo Nacional de Fomento al Turismo
Servicio de Seguro de gastos médicos mayores.	3	Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V. Nacional Financiera, S.N.C., Banca de Desarrollo.

<b>Bienes o servicios</b>	<b>Contrataciones consolidadas</b>	<b>Entes públicos participantes</b>
Servicio de Seguro de Vida.	2	Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
Servicios de tienda electrónica de papelería.	1	Nacional Financiera , S.N.C., Banca de Desarrollo
Servicio de Suministro de agua embotellada.	2	CIATEC, A.C. “Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas”. Secretaría de Economía.
Servicio de Suministro de combustible, aditivos y lubricantes.	3	Liconsá, S.A. de C.V. Servicio de Administración Tributaria. Secretaría de Economía.
Servicio de Suministro de papelería.	2	CIATEC, A.C. “Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas”. Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.
Servicio de Suministro de bienes de consumo perecederos y no perecederos	1	CIATEC, A.C. “Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas”.
Servicio de Vales de Despensa.	4	Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V. Fondo Nacional de Fomento al Turismo. Secretaría de Energía. Servicio de Administración Tributaria.
Adquisición de Vestuario	2	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

<b>Bienes o servicios</b>	<b>Contrataciones consolidadas</b>	<b>Entes públicos participantes</b>
Servicio de Vigilancia.	4	Comisión Nacional Forestal. Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social. Fondo Nacional de Fomento al Turismo. Liconsa, S.A. de C.V.

Fuente: Relación de contrataciones consolidadas 2018<sup>9</sup>

Se obtuvieron del sistema CompraNet los contratos celebrados al cierre del ejercicio fiscal 2018, resultando 679 contrataciones (639 de adquisición de bienes y 40 de prestación de servicios), derivados de Licitaciones Públicas de forma Consolidada, que suman el monto total estimado de \$735'762,337.46.

En lo anteriormente expuesto, se destaca el cumplimiento al mandato Constitucional del artículo 134, respecto de que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administren con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez** para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza, 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**.

9 Secretaría de la Función Pública.- Relación de contrataciones consolidadas 2018, Unidad de Política de Contrataciones Públicas, México, 2018, Fuente URL: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/contrataciones-consolidadas>, consultada el 17 de febrero del 2019.



## **Bibliografía**

- Gómez de Lara Fernando y Sosa Arciniega Alejandro, *Comentarios a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, Editorial Liber Iuris Novum, S. de R.L. de C.V., Segunda Edición, México, 2016.
- Gómez de Lara Fernando, *Como aplicar correctamente la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento*, Editorial Tirant lo Blanch México, Primera Edición, México, 2018.
- Gómez de Lara Fernando y Huacuja Betancourt Sergio Eduardo, *La Contratación de Bienes, Arrendamientos y Servicios en la Administración Pública Federal*, Editorial Liber Iuris Novum, S. de R.L. de C.V., Primera Edición, México, 2016.
- Ramos Torres Daniel, *Los Contratos Administrativos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, Editorial Public Management de México, Primera Edición, México, 2012.

## **Legislación**

- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, última reforma del 6 de junio de 2019, pp. 313.
- Cámara de Diputados, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, D.O.F. del 4 de enero de 2000, última reforma 10 de noviembre de 2014 del 2010, pp. 68.
- Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, Reformas del 18 de julio de 2016, 30 de noviembre de 2018 y 14 de mayo de 2019.
- Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, D.O.F. del 28 de julio del 2010, pp. 71.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019*, Portal Leyes Federales Abrogadas, URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/aboga.htm>.
- Secretaría de la Función Pública, *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones*,

- Arrendamientos y Servicios del Sector Público, numeral 2, Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2010 y la última reforma el 3 de febrero de 2016, México, 2016.
- Secretaría de la Función Pública, 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, Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2010.
- Secretaría de Gobernación y Secretaría de la Función Pública, Acuerdo por el que se modifican las Políticas y Disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y en la de Seguridad de la Información, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas Materias, Diario Oficial de la Federación del 8 de mayo de 2014 y la última reforma el 4 de febrero de 2016, México, 2016.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estrategia Integral del Nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mayo 2019, p. 8, URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469011/Presentacio\\_n\\_Conferencia\\_Prensa\\_OM.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469011/Presentacio_n_Conferencia_Prensa_OM.pdf)

### ***Otras fuentes de consulta***

- Instituto Mexicano del Seguro Social, Portal de Compras del IMSS, URL: <http://compras.imss.gob.mx/?P=imsscomproporpro&pr=2018>.
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales, Anexo 1 Compras Consolidadas, pp. 1 y 2. URL: <http://biblioteca.ricg.org/documentos-de-investigacion/categoria/3/es/>
- Secretaría de la Función Pública. Procesos para realizar una contratación consolidada entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Unidad de Política de Contrataciones Públicas, México, 2018, Fuente URL: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/contrataciones-consolidadas>.



## **Entre la teoría y la práctica: una reflexión sobre la participación de las áreas requirentes y/o técnicas en las contrataciones públicas**

**Ana Rebeca Martínez del Sobral Brier\***

*Resumen.* La legislación y la normatividad para las Contrataciones Públicas se encuentran perfectamente definidas y los servidores públicos que intervienen en cualquier fase del procedimiento de contratación deben no sólo conocer los instrumentos normativos, sino que deben asumir las responsabilidades que les corresponden.

Este artículo invita a reflexionar sobre lo que sucede cuando la teoría debe aplicarse estrictamente, pero la práctica se dificulta por diversas imprecisiones normativas y cómo se refleja esta situación en la participación de las áreas requirentes y/ técnicas de las Dependencias y Entidades.

\* Contador Público y Maestra en Administración por el ITAM. Con una trayectoria de 30 años, en el servicio público ha estado al frente de áreas de operación financiera en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Como Directora General de Administración, colaboró con la Secretaría del Medio Ambiente en el Gobierno de la ahora Ciudad de México; en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Durante cinco años fue Directora General de Recursos Materiales y Servicios Generales en la Secretaría de la Función Pública. En la iniciativa privada se desempeñó en áreas de administración, y en la representación de UNICEF en México en la administración del área de Recaudación de Fondos. En la actualidad es Consultora en temas organizacionales y de mejora continua de procedimientos, así como en capacitación y docencia para el Instituto Nacional de Administración Pública.

*Palabras clave:* Responsabilidad de Áreas requirentes; área especializada en la investigación de mercado; responsabilidad de áreas contratantes.

## **Between theory and practice: a reflection on the participation of the requesting and / or technical areas in public hiring**

*Abstract.* Public Procurement laws, bylaws and regulations are perfectly defined and the public servants that intervene in any given phase of the public procurement process must not only know the normative instruments to which they must adhere, but they must also take on the responsibilities that come with them.

This article wishes to provoke the reader to think about what happens when theory must be strictly applied but in practice there comes difficulty in the application due to certain imprecisions in the norms and how this situation is reflected on the participation of requiring and/or technical parties within Public Administration.

*Keywords:* Requiring parties' responsibilities; area specialized in market research; contracting parties' responsibilities.

Fecha de recepción del artículo: 18-julio-2019

Fecha de aceptación: 19-julio-2019

## **Introducción**

Las modificaciones que sufrieron la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y su Reglamento (RLAASSP) en el año 2010, así como la introducción del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (MAAGMA) y el Acuerdo por el que se emiten diversas disposiciones en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (Acuerdo) en ese mismo año, tenían como principal objetivo la simplificación regulatoria a través de la simplificación administrativa con el propósito de hacer más transparentes los procedimientos

de contratación, tanto para las Dependencias y Entidades como para los licitantes y con ello fomentar la productividad en el país.

De igual forma, dichas modificaciones e instrumentos tuvieron como efecto directo el establecimiento preciso de la responsabilidad que tendría cada participante en los procedimientos de contratación, ya que actuarían *“procurando que los cambios tengan un impacto directo en el combate a la discrecionalidad, la arbitrariedad o la corrupción”*<sup>1</sup>, para *“promover con ello una nueva cultura de eficiencia en el servicio público”*<sup>2</sup>

Se introdujeron conceptos, con sus respectivas definiciones, tales como área contratante, área requirente, área técnica, etc., determinando en el MAAGMA las responsabilidades específicas de cada una de ellas. Se estableció en los Lineamientos Generales para la Expedición de Políticas, Bases y Lineamientos (Lineamientos) del Acuerdo la obligatoriedad de incluir, entre otros, la determinación de las áreas de la dependencia o entidad y nivel jerárquico de los servidores públicos que atenderían y se responsabilizarían de los diversos actos relacionados con los procedimientos de contratación a que hacen referencia la LAASSP y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y sus respectivos Reglamentos.

Una inclusión en la nueva LAASSP emitida en 2010 fue la **obligatoriedad de la realización de una investigación de mercado** previamente al inicio del procedimiento de contratación, y en el RLAASSP se detalló el propósito de esta investigación. Derivado de ello, los Lineamientos también determinaron la necesidad de incluir en las Políticas, Bases y Lineamientos (POBALINES), el cargo de los servidores públicos o el área o áreas responsables de realizar la investigación de mercado de conformidad con las disposiciones del Reglamento de la LAASSP.

- 1 Considerandos del “Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obra pública y servicios relacionados con las mismas”, Diario Oficial de la Federación, 9 de septiembre de 2010.
- 2 Idem.

Con todas estas bases ya asentadas por la teoría, se pensaría que todos los involucrados en los procedimientos de contratación como se encuentran definidos en la LAASSP conocerían, aceptarían y se conducirían de conformidad con los preceptos legales y normativos. Pero ¿qué sucede frecuentemente en la práctica? ¿Las áreas involucradas en los procedimientos de contratación *asumen* su papel y su responsabilidad? ¿Todas *conocen* su papel y su responsabilidad? ¿Será indispensable perfeccionar los instrumentos normativos volviéndose aún más explícitos en las responsabilidades que a cada una de las áreas involucradas corresponde? ¿O será que invariablemente la respuesta a las interrogantes señaladas se encuentra en la ética de los servidores públicos involucrados?

## **Desarrollo**

### ***I. Enfrentando la problemática***

Si de conformidad con el artículo 26 de la LAASSP, previamente al inicio de los procedimientos de contratación, se debe llevar a cabo una Investigación de Mercado para conocer las condiciones que imperan en el mercado en relación con el bien, servicio o arrendamiento *requerido*, entonces el análisis comienza ahí; éste es el origen del desarrollo y desenlace de cualquier procedimiento de contratación.

Es desde el establecimiento de las características y requisitos técnicos del bien, servicio o arrendamiento donde más fácilmente se pueden conocer los principios éticos de las personas involucradas en un procedimiento de contratación, específicamente de quienes dirigen el objeto de la contratación o establecen el requerimiento y los requisitos técnicos, de tiempo y de calidad que le corresponden.

Antes de continuar, se debe comprender que las Dependencias y Entidades no mantienen un formato uniforme sobre las atribuciones de sus Unidades Administrativas sustantivas ejecutoras del gasto público, ya que en algunas dependencias estas Unidades tienen la atribución de dirigir los procedimientos de contrataciones, mientras que en otras las tienen normalmente las Oficialías Mayores a través de

alguna de sus Unidades Administrativas, tal como el ejemplo de una Dirección General de Recursos Materiales.

Considerando lo anterior, “la Investigación de Mercado la realizará el área especializada existente en la dependencia o entidad, o, en su defecto, será responsabilidad conjunta del Área Requiriente y del Área Contratante, salvo en los casos en los que el Área requirente lleve a cabo la contratación.”<sup>3</sup>

La investigación de mercado requiere, en principio, la existencia de un Área Especializada en la realización de Investigaciones de Mercado. Así lo establece la normatividad. Sin embargo, resulta incomprensible que se solicite la existencia de un Área Específica para realizar investigaciones de mercado ya que lejos de dotar a las dependencias y entidades de presupuesto suficiente para crear estructuras administrativas para este propósito, y otros, se continúa recortando presupuesto para el Capítulo 1000 “Servicios Personales” del Clasificador por Objeto del Gasto de la Administración Pública Federal y reduciendo, o como lo llaman los que elaboran políticas públicas, “adelgazando”, las estructuras. Siendo que en la práctica, no existen muchas áreas especializadas en materia de Investigación de Mercado en la Administración Pública.

Es evidente que, en la teoría, un área de esta naturaleza tendría que estar conformada por personas con cualidades y conocimientos multidisciplinarios, ya que lo mismo tendrían que conocer sobre requisitos sencillos como los de un lápiz, como de requisitos extraordinarios como los aplicables a la puesta en órbita de un satélite, ya que deberían realizar las investigaciones de mercado para cualquiera de los requerimientos de la institución en la que se encuentren laborando. No se debe olvidar el tema de las responsabilidades administrativas, porque esta área tendría la responsabilidad absoluta de los resultados de una investigación de mercado. En realidad, la debería tener particularmente quien describiera los requisitos técnicos, de tiempo y de calidad que sirvieran de base para la investigación de mercado.

3 Fernando Gómez de Lara, Alejandro Sosa Arciniega; “Comentarios a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”, México, Editorial Novum, 2012, Primera Edición, págs. 515



Según lo que detallan los Lineamientos y el MAAGMA, es viable que en los POBALINES de cada Dependencia o Entidad se establezca puntualmente que el Área Técnica y/o Requiriente es la única responsable de proveer los requisitos técnicos para que el área Especializada, sólo se enfoque a la parte relacionada con la logística de la investigación de mercado.

Esa logística incluye la búsqueda obligatoria en el sistema CompraNet de proveedores de bienes, arrendamientos y servicios similares y alguna de las otras fuentes de la investigación de mercado. Se hace énfasis en que uno de los objetivos de la investigación de mercado es conocer si existen bienes, servicios o arrendamientos sustitutos técnicamente razonables de aquel que se requiere y en la práctica resulta prácticamente imposible determinar esta existencia desde CompraNet. Esto implica que el Área Especializada deberá también determinar cómo hacerse de información sobre los bienes o servicios sustitutos lo que significa que necesariamente tiene que tener una sólida comprensión sobre el bien, servicio o arrendamiento requerido.

Por consiguiente, aquí cabe la siguiente pregunta, ¿quiénes deben conformar un área especializada en investigación de mercado?

La única respuesta viable de conformidad con la legislación y normatividad aplicables es quienes tengan una trayectoria en la técnica de la Investigación de Mercado, conozcan lo suficiente de todos los temas inherentes a la Dependencia o Entidad en la que se desempeñen, desde los temas prioritarios como conservación de suelos e incendios forestales en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) hasta las Normas Oficiales Mexicanas para la dotación de uniformes a trabajadores de servicios y mantenimiento en cualquier Dependencia o Entidad. Por supuesto que también deberán conocer la LAASSP, su reglamento y el MAAGMA. Deberán ser expertos en CompraNet y deberán tener habilidades de negociación, facilidad de comunicación escrita, organización, trabajo en equipo, servicio al cliente, etc., tener dominio del inglés técnico, cuando menos, y, por supuesto, tener ética profesional.

La ética personal de cada individuo en aceptar un trabajo en un Área Especializada en investigación de mercado, según lo descrito, conoce lo suficiente de todos los temas que se abordan en la Dependencia o Entidad en la que labora como para garantizar que los requisitos técnicos que proporciona el Área Requirente y/o Técnica son traducibles a una petición de oferta y son comprensibles sobre todo para ella misma ya que esta misma persona tendrá que saber cómo abordar las diferentes fuentes de la investigación de mercado, tanto nacionales como internacionales, en su caso, e interactuar con ellas. Y no sólo eso, también tendrá que determinar que los requisitos técnicos que le hubiera proveído el Área Requirente y/o Técnica no dirijan el resultado, es decir, no estén “amañados”, toda vez que, del resultado de la investigación de mercado, se derivan muchas circunstancias que influirán en los requisitos del procedimiento de contratación.

Dependiendo de la complejidad de las características técnicas, es muy probable, y en la práctica muy frecuente, que el área requirente y/o técnica proporcione la información sobre cuáles personas morales o físicas, nacionales o internacionales, es decir, posibles proveedores, podrían ser consultadas para dirigirles una petición de oferta ya que este tipo de personas predominan en una segunda fuente para la investigación de mercado. Esto es así porque son esas áreas, específicamente la técnica, las que en realidad tienen el conocimiento puro sobre el bien, servicio o arrendamiento que requiere la institución.

Al hacer referencia a bienes, servicios o arrendamientos con requisitos técnicos de complejidad media a alta, se debe hacer un espacio para reflexionar sobre cómo las áreas requirentes y/o técnicas se mantienen a la vanguardia en el conocimiento sobre la evolución, particularmente tecnológica, de dichos bienes y servicios.

Las Dependencias y Entidades deben procurar que el acervo de conocimiento actualizado sobre los bienes y servicios disponibles en el mercado en relación con sus requerimientos se desarrolle en sus servidores públicos y lo logra a través de capacitación especializada, asistencia a congresos nacionales e internacionales y reuniones con contrapartes bilaterales y multilaterales.

Contrario a lo que muchos piensan, en una multiplicidad de congresos internacionales se cuenta con la presencia de especialistas con reconocido prestigio, se tratan los avances en diversos productos existentes y se introducen nuevos y, de la misma forma, se generan redes de personas que alrededor del mundo comparten las mismas inquietudes, necesidades, teorías, etc. Como resultado de la asistencia a estos congresos, es frecuente derivar, incluso, las reuniones bilaterales y multilaterales. En consecuencia, permanecer a la vanguardia sí requiere de gasto, de presupuesto; requiere de contacto con un mundo globalizado con el que exista intercambio y cooperación técnica y científica; un mundo globalizado con el que nos relacionemos. Con las políticas de austeridad que van *in crescendo*, se afecta de manera importante la forma en que las dependencias y entidades se mantienen a la vanguardia, específicamente sus áreas requirentes y/o técnicas. Siendo esto así, se afectará de manera negativa la forma en que se definan no sólo los bienes, servicios y arrendamientos requeridos, sino la amplitud de los requisitos técnicos y esta circunstancia necesariamente se reflejará en requerimientos pobres y resultados de investigaciones de mercado deficientes. La consecuencia será una posible responsabilidad administrativa para el área requirente y/o técnica y, en su caso, para el área especializada en investigaciones de mercado, pues el gasto que se genere al adjudicar un contrato no será ni eficiente, ni eficaz, ni efectivo.

Ahora bien, si no se trata de un área especializada dedicada a las investigaciones de mercado, la legislación da cabida a que las investigaciones de mercado las realicen las áreas contratantes, requirentes y/o técnicas, en conjunto, o sólo las requirentes si es que ellas también llevan a cabo los procedimientos de contratación.

En la práctica, las Áreas Requirentes y/o Técnicas que no son las que llevan a cabo los procedimientos de contratación normalmente consideran que toda la responsabilidad de la Investigación de Mercado recae en el Área Contratante simplemente porque es un área administrativa y es la “administración” la que debe realizar estas funciones. Las áreas requirentes se limitan a entregar requisitos técnicos, normalmente poco comprensibles para un área contratante precisamente porque son demasiado técnicos.

Lo anterior, podría tener sentido porque el artículo 30 del RLAASSP y el MAAGMA indican que la investigación de mercado la deben de hacer de manera conjunta las áreas contratante y requirente y/o técnica. El MAAGMA incluso indica que realizarán la investigación de mercado de manera conjunta para verificar la oferta de bienes, arrendamientos o servicios y la existencia de proveedores a nivel nacional o internacional, así como actualizar el precio de referencia del requerimiento específico, pero no especifica el alcance de su participación individual en esta fase de las contrataciones.

Para abundar sobre el punto anterior, el artículo 2 del RLAASSP define al *Área Contratante* como la facultada en la Dependencia o Entidad para realizar procedimientos de contratación a efecto de adquirir o arrendar bienes o contratar la prestación de servicios que requiera la dependencia o entidad de que se trate. Al *Área Requirente* la define como aquella que, en la Dependencia o Entidad, solicite o requiera formalmente la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios, o bien aquella que los utilizará. Finalmente, al *Área Técnica* la define como aquella que en la Dependencia o Entidad elabora las especificaciones técnicas que se deberán incluir en el procedimiento de contratación, evalúa la propuesta técnica de las proposiciones y es responsable de responder en la junta de aclaraciones, las preguntas que sobre estos aspectos realicen los licitantes. Adicionalmente, señala que el Área Técnica podrá tener también el carácter de Área Requirente.

Se confirma que, derivado de las definiciones anteriores y lo dispuesto en los ordenamientos normativos, no queda claro cómo se delimita la responsabilidad de cada una de las partes en la investigación de mercado y el área requirente y/o técnica bien podría asumir que, si a ésta le corresponden los requisitos técnicos, a la contratante le corresponde la investigación de mercado. Sin embargo, también derivado de la definición de “área contratante”, se observa que ésta debe ser experta en realizar procedimientos de contratación y, en la más estricta aplicación de la LAASSP, la investigación de mercado es previa al inicio de los procedimientos.

De dejarle al área contratante la responsabilidad de la investigación de mercado, estaríamos frente a los mismos supuestos expuestos tratándose de un área especializada en investigaciones de mercado, con la diferencia de que no es absolutamente claro dónde inicia la responsabilidad del área contratante y dónde termina.

Las áreas contratantes son expertas, o deben serlo, en el uso de la LAASSP y su normatividad complementaria a efecto de conducir los procedimientos de contratación y, por consiguiente, el enfoque, preparación, perfil, profesionalización y experiencia de estas áreas están empapados de estos procedimientos. Empero, frecuentemente no están formados para trabajar sobre el conocimiento técnico de todas las materias que pudieran ser objeto de procedimientos de contratación. Por ello, en la práctica, generalmente es el área técnica la que entrega los requisitos técnicos acompañados de una investigación de mercado realizada por ella misma utilizando la fuente de proveedores, cámaras, fabricantes, etc., del ramo correspondiente. Después de esto, es el área contratante la que consulta CompraNet y, de ser el caso, utiliza la fuente histórica. Con la suma de los resultados, el área contratante procede a determinar, en conjunto con el área requirente y/o técnica, el procedimiento de contratación que se seguirá.

Evidentemente, para poder separar la responsabilidad específica de las áreas contratantes y las requirentes y/o técnicas en la investigación de mercado, es menester que se vea reflejada la separación en los POBALINES. Sin embargo, en estricto sentido, la normatividad se limita a indicar que se debe realizar de manera conjunta y difícilmente el área requirente y/o técnica accederá a aceptar enteramente una responsabilidad de esta envergadura.

Si se considera que el Área Requirente y/o Técnica es la experta y elabora los requerimientos técnicos, entonces también se debe considerar que es ésta misma la que conoce el mercado del bien, servicio o arrendamiento requerido. Ésta es el área que tiene el acervo de conocimiento y es la que ha tenido contacto con el mundo globalizado para garantizar que aquello que requiere existe, se provee en el país o tiene procedencia extranjera, o ambos, y, por ende, sabe perfectamente bien cuál es el nicho de proveedores

que pudiera proveer el bien, servicio o arrendamiento. De hecho, para ampliar su acervo de conocimiento sobre bienes, servicios o arrendamientos, lo más probable es que haya tenido una serie de acercamientos previos con distintos proveedores para sondear el propio mercado. Sabe anticipadamente cuál es el rango de precios del bien o servicios, cómo son los plazos de entrega o provisión, cuáles son los requisitos técnicos de tal o cual bien o servicio, etc. En pocas palabras, antes de realizar la investigación de mercado “en papel”, tiene amplio conocimiento sobre cómo puede establecer los requisitos técnicos y a quién dirigirle peticiones de oferta para comenzar a integrar el expediente correspondiente. Incluso, es el área requirente y/o técnica la que normalmente consulta la existencia de contratos marco, particularmente cuando el bien o servicio se describe con requisitos sumamente técnicos pues las áreas contratantes difícilmente tienen el acervo de conocimiento como para distinguir si el contrato marco encuadra con los requisitos técnicos establecidos por el área requirente y/o técnica. El resultado que obtiene esta área es el que deriva a la área contratante.

Al recibir el expediente de conformidad con el MAAGMA, el área contratante concluye la investigación de mercado con alguna otra fuente, de ser el caso, y se detiene a analizar los resultados para determinar el curso a seguir en relación con el procedimiento de contratación.

Se intuye nuevamente que es el Área Requirente y/o Técnica la que activa el punto de partida de cualquier procedimiento de contratación. Es derivado de lo que esta área plasma en un expediente que existen procedimientos de contratación. Más aún, con lo que se ha expuesto, es esta área la del primer contacto con quienes pueden llegar a ser proveedores. De hecho, en requerimientos altamente técnicos, es ella la que verdaderamente comprende el alcance de los requisitos técnicos establecidos para promover un procedimiento de contratación. Así, se reitera que difícilmente un área contratante podrá distinguir si los requisitos técnicos, particularmente tratándose de un bien, servicio o arrendamiento con un alto grado de complejidad en su detalle, dirigen el procedimiento hacia un proveedor en específico.

Para constatar lo que se indica en el párrafo anterior y con ello comprender la preocupación que se tiene sobre quién en realidad debe ser responsable exclusivo de los requisitos técnicos plasmados, se dirige la atención nuevamente al MAAGMA.

Conviene recordar que de conformidad con el MAAGMA, debe elaborarse el formato conocido como el FO-CON-05<sup>4</sup>, documento que resume los datos obtenidos de las fuentes consultadas para realizar la investigación de mercado y conocer si el bien, arrendamiento o servicio a contratar existe en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas por la dependencia o entidad; con quién o quiénes se puede obtener o contratar y qué precio estimado se asocia con el bien, servicio o arrendamiento requerido. Por ende, los siguientes rubros son indispensables como resultado de una investigación de mercado exhaustiva:

1. Logo y nombre de la dependencia o entidad.
2. Identificación del nombre del o los proveedores que directa o indirectamente proporcionan la información.
3. Anotación del número con el cual se identifica el bien, arrendamiento o servicio objeto de la investigación de mercado, mismo que se detalla en los numerales 12, 13 y 14 del Formato.
4. Indicación relativa a si el proveedor cumple con las condiciones técnicas del objeto de la contratación solicitada relativas a la calidad, cantidad y oportunidad requerida del bien, arrendamiento o servicio a contratar (en su caso, cuál o cuáles incumple).
5. Indicación sobre la cantidad de los bienes o servicios que puede proporcionar el proveedor.
6. Anotación del origen del bien a surtir por el proveedor.
7. *Identificación de aquellos requisitos de participación (distintos a la calidad, oportunidad o cantidad) **que considera la convocante/contratante se deben preguntar para poder saber si no se limita la libre participación, en términos del artículo 30 del Reglamento de la LAASSP.***

8. Indicación del precio obtenido o señalado por la fuente.
9. Anotación de la fecha de elaboración del resumen.
10. Identificación del número que le asigna el ente público.
11. Indicación del número de partida que corresponda a los bienes, arrendamientos o servicios a contratar.
12. Indicación del número del CUCOP para el bien, arrendamiento o servicio objeto de la investigación de mercado.
13. Descripción del bien, arrendamiento o servicio asociado al CUCOP.
14. Indicación de las fuentes utilizadas para hacer la investigación de mercado. Se enfatiza aquí que todos los documentos deberán formar parte del expediente de contratación, conforme lo prevé el último párrafo del artículo 30 del Reglamento de la LAASSP.
15. Nombre, cargo y firma del servidor público que elaboró el documento.

Se observa claramente en el numeral 7 que es la *contratante/convocante* la que debe identificar los requisitos técnicos que podrían limitar la libre participación, particularmente en licitaciones públicas, pero también en alguno otro de los procedimientos incluida la excepción a la licitación pública. Sin embargo, si los requisitos son altamente técnicos, ¿con qué capacidad o conocimientos puede esto ser así?

Entonces, *caeteris paribus*, entra aquí otra pregunta. ¿Por qué será que casi siempre se considera que el servidor público falto de ética es aquél que forma parte del área contratante, siendo que fácilmente se puede utilizar ese adjetivo calificativo para servidores públicos que forman parte de otras áreas, como la requirente y/o técnica?

¿Por qué, entonces, se considera importante invitar a la reflexión sobre la participación de las áreas requirentes y/o técnicas en las contrataciones públicas?

## **Conclusiones**

Aristóteles alguna vez escribió que quienes aspiran al servicio público deben ser virtuosos y buenos y añade que existen tres cualidades que deben poseer quienes



quieren ocupar un cargo de Estado, a saber, tener **lealtad** para con la institución, contar con gran **capacidad** para las responsabilidades del puesto y la tercera, **virtud y justicia**.<sup>5</sup>

Por otro lado, se tiene que *“la persona servidora pública debe, necesariamente, ajustar su comportamiento a una serie de reglas, normas y lineamientos de tipo ético y moral. En consecuencia, las y los servidores públicos **deben ser un ejemplo** (sic) de comportamiento ético y moral, donde el cumplimiento del deber y el orgullo de pertenecer a la función pública, se debe vivir día a día para recobrar la confianza de la ciudadanía”*.<sup>6</sup>

El *Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción* es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción y tiene entre sus facultades, la de establecer las bases y políticas para el fomento a la cultura de la integridad, para que las Secretarías y los Órganos Internos de Control de los entes públicos, a su vez, atendiendo a las funciones que a cada uno de ellos les corresponden y, previo diagnóstico que al efecto realicen, puedan implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar sus servidores y servidoras públicas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en términos del artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el personal que labore en el servicio público deberá observar un código de ética que emitan las Secretarías o los Órganos Internos de Control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción para que, en su actuación, con fundamento en los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, fracciones I, VII y VIII; 5, segundo párrafo; 6, 8, 9, fracciones VII y IX; 35, fracción II de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como 6 y 16 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, emitió el *“Acuerdo por el que se dan a*

5 Oscar Diego Bautista. *“Perfil ético en la profesionalización de los servidores de las administraciones públicas”*, Revista de Administración Pública, Vol. LII, Núm. 3, septiembre-diciembre, 2017, págs. 33-44.

6 Eber Omar Betanzos Torres. *“Notas en Torno a la Ética en el Servicio Público Mexicano”*, Revista de Administración Pública, Vol. LII, Núm. 3, septiembre-diciembre, 2017, págs. 15-32.

conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas” publicado en el D.O.F. del 12 de octubre de 2018. El **Código de Ética** a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que los principios de **legalidad**, **honradez** y **lealtad**, serán de la siguiente manera:

**Legalidad:** *Las personas servidoras públicas hacen sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someten su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.*

**Honradez:** *Las personas servidoras públicas se conducen con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscan o aceptan compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, debido a que están conscientes que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.*

**Lealtad:** *Las personas servidoras públicas corresponden a la confianza que el Estado les ha conferido; tienen una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y satisfacen el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.<sup>7</sup>*

La **Capacidad** para las responsabilidades del puesto, cumplimiento de las normas tanto jurídicas, éticas y morales, cumplimiento del deber, profesionalismo, lealtad.

7 Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. “Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”. Artículo Quinto: El Código de Ética que emitan las Secretarías y los Órganos Internos de Control deberá contener los principios constitucionales y legales que rigen al servicio público: ...”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de octubre de 2018.

Éstas son palabras asociadas a la ética de los servidores públicos.

**Ética** será la persona que asume su responsabilidad. Ético será quien realiza sus funciones al contar con gran capacidad para ello y, *contrario sensu*, quien acepta que no tiene capacidad para desarrollar determinadas actividades. Ético es quien se conduce con lealtad y con apego a las normas que rigen su conducta, así como su quehacer institucional.

En este caso particular, la teoría existe y determina a grandes rasgos quiénes son los responsables de la actividad de la investigación de mercado, pero deja un vacío sensible ante la insuficiente precisión de cómo se distingue la responsabilidad de un área contratante de la de un área requirente y/o técnica. O, en su defecto, cómo y cuándo debe compartirse.

El espíritu de la reforma de la LAASSP en 2010 previó que tendría que ser una actividad conjunta precisamente para que no surgieran suspicacias en el desarrollo de la actividad, logrando que en conjunto las áreas perfeccionaran las deficiencias de cada una. Sin embargo, en la práctica lo anterior no siempre resulta adecuado, viable ni tendiente a la obtención de las mejores condiciones para el Estado. Esto resulta así, particularmente hablando de bienes, servicios y arrendamientos cuyos requisitos técnicos implican gran complejidad, porque las áreas contratantes normalmente no son capaces de llegar a hacer un juicio sobre la exactitud y alcance de los mismos. Esto conlleva a compartir una responsabilidad que tiene una falla de inicio, la incapacidad de llevar a cabo las responsabilidades impuestas al área.

No se habla de su falta de profesionalismo, del personal de un área contratante, ni de su falta de experiencia en contrataciones públicas. La incapacidad se refiere a la imposibilidad real de poder detectar si los requisitos técnicos son los idóneos, son adecuados, están dirigidos hacia un proveedor específico, etc. Y, sin embargo, en el momento en que se deben determinar, por ejemplo, responsabilidades administrativas, esta área resulta ser cómplice de la otra en un caso así. Esto mismo ocurre, por ejemplo, con los órganos Internos de Control que, de conformidad con la

nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prácticamente tendrán la última palabra sobre si se puede proceder a un procedimiento de contratación. ¿Cuál es su formación, cuál es su experiencia? ¿Cuándo deberían algunos servidores públicos de los Órganos Internos de Control aceptar que no tienen capacidad para opinar sobre la procedencia de contrataciones públicas, ya que no tienen experiencia ni formación en esas áreas?

Así, sólo quedan dos cosas por hacer.

La primera, que resulta mucho más fácil que la segunda, es buscar que en el MAAGMA se realice una modificación en el macroproceso de contrataciones públicas aceptando que circunstancias como las aquí descritas se presentan en varias dependencias y entidades y determinando muy puntualmente el alcance de la responsabilidad de cada área en la actividad "Investigación de Mercado". Especial consideración deberá tenerse sobre las estructuras de las unidades administrativas porque cada vez más tienden a ser raquíticas.

Con esta leve modificación, las preguntas sobre si los involucrados en las contrataciones públicas conocen sus responsabilidades y si asumen sus responsabilidades quedarían contestadas. Cada área sería específicamente responsable de una parte clara y definida de la actividad. Incluso existiendo un área especializada en investigación de mercado, se podría detallar su intervención precisa.

La segunda, es un poco más complicada y tiene que ver directamente con la complejidad de los requisitos técnicos de bienes, servicios y arrendamientos. Mientras más componentes técnicos o tecnológicos tenga la descripción del bien o servicio, más difícil será detectar cualquier irregularidad que presente la descripción y más fácilmente se puede caer en una omisión o error involuntario, o, inclusive, más fácilmente será dirigir el resultado de la actividad hacia un proveedor específico, particularmente si el área requirente pretende presentar un caso ante el Comité de Adquisiciones o si se está pensando en una invitación a cuando menos tres personas.

Lo descrito en el párrafo anterior es un ejemplo de algo que puede ocurrir y se puede decir que en casos como esos no

sólo resulta absolutamente conveniente una modificación a la normatividad para separar las responsabilidades específicas de las áreas, sino que tenemos que voltear hacia la ética personal y profesional.

Obviamente no sólo se debe considerar la importancia de contar con servidores públicos con conocimientos y capacidad para desarrollar su trabajo, con lealtad y compromiso en las áreas requirentes y/o técnicas, sino que también se debe buscar probar sus cualidades moral y ética. Y no sólo en esas áreas, sino en todas las involucradas en los procedimientos de contrataciones públicas.

Las instituciones deben hacer todo lo posible para seleccionar personas de probada moral y ética personal. Incluso, deben procurar incluir en el gasto público presupuesto suficiente para hacerse de herramientas para examinar estas cualidades en las personas, no sólo para el ingreso al Servicio Profesional de Carrera, sino para todos aquellos que se pretenda contratar y permanecer en el servicio público, para todo aquel que desee realizar carrera en el servicio público, dedicando su vida laboral con vocación absoluta de servicio a nuestro país.

## **Bibliografía**

- Bautista, Oscar Diego. *“Perfil ético en la profesionalización de los servidores de las administraciones públicas”*, Revista de Administración Pública, Vol. LII, Núm. 3, septiembre-diciembre, 2017, México,. INAP, págs. 33-44.
- Betanzos Torres, Eber Omar. *“Notas en Torno a la Ética en el Servicio Público Mexicano”*, Revista de Administración Pública, Vol. LII, Núm. 3, septiembre-diciembre, 2017, México. INAP, págs. 15-32.
- Gómez de Lara Fernando y Alejandro Sosa Arciniega; *“Comentarios a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”*, México, Editorial Novum, 2012, Primera Edición, pág. 515

## **Leyes:**

Cámara de Diputados, **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, Diario Oficial de la Federación del 4 de enero del 2000 y última reforma del 10 de noviembre de 2014, pp. 68.

Cámara de Diputados, **Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, Diario Oficial de la Federación del 28 de julio del 2010, pp. 71.

Secretaría de la Función Pública, **Manual Administrativo de Aplicación General** en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, numeral 2, Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2010 y la última reforma el 3 de febrero de 2016, México, 2016.

Secretaría de la Función Pública, Acuerdo por el que se emiten **diversos lineamientos** en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obra pública y servicios relacionados con las mismas, Diario Oficial de la Federación, 9 de septiembre de 2010.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Acuerdo por el que se dan a conocer los **Lineamientos para la emisión del Código de Ética** a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de octubre de 2018.



## Indicaciones para los colaboradores

### 1. Exclusividad

Los artículos enviados a la **Revista de Administración Pública** (RAP) deberán ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

### 2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deberán ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

### 3. Características de los trabajos

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español, totalmente concluidos. Una vez iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5 y márgenes superior-inferior 2.5 cms., decho-izquierdo 3 cms.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:



- a) El título del trabajo deberá ser breve y tener una clara relación con el contenido desarrollado.
- b) Las siglas empleadas deberán tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
- c) Las notas deberán aparecer numeradas al pie de página usando el orden que sigue para las referencias al pie:
  - **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, año, intervalo de páginas.  
*Ejemplo:* Luis F. Aguilar Villanueva, *El gobierno del gobierno*, México, INAP, 2013. PP. 35-39.
  - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, “título del capítulo”, *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.  
*Ejemplo:* Omar Guerrero, “Nuevos aportes a la teoría de la administración pública”, en Luis Miguel Martínez Anzures (coord.), *Antología sobre teoría de la administración pública*, México, INAP, pp. 21-30.
  - **Para artículo:** nombre, apellido, “título del artículo”, *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.  
*Ejemplo:* Luis Miguel Martínez Anzures, “Reflexión sobre la deontología del servidor público”, *Revista de Administración Pública*, Vol. LII, Núm. 144, septiembre-diciembre de 2017, pp. 209-223.
- d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.
- e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben indicar la fuente completa correspondiente. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.).
- f) Las gráficas, cuadros, diagramas o figuras se incluirán en un archivo en cualquier programa de Microsoft Office

#### **4. Dictaminación**

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (*Peer System*) con carácter anónimo.

#### **5. Resumen**

En archivo separado se entregará un resumen del artículo –en español e inglés– con una extensión máxima de 150 palabras. También se indicarán un mínimo de 3 y un máximo de 5 palabras clave/*Keywords* que describan el contenido del trabajo.

#### **6. Corrección y edición**

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

#### **7. Difusión**

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

#### **8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación**

- Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico: [contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@inap.org.mx)

*Revista de Administración Pública*  
 Instituto Nacional de Administración Pública A.C.  
 Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental  
 Carretera Federal México-Toluca No. 2151 (Km. 14.5)  
 Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,  
 Ciudad de México, México

#### **9. Identificación**

- En el archivo del trabajo se indicarán la fecha de elaboración, el título, y nombre del autor

- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
  - a) Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución). Datos de contacto: domicilio, teléfono y correo electrónico.
  - b) Enviar breve currículum académico y profesional, incluyendo la actividad actual y centro de trabajo. Mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones, en su caso.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

149

Volumen LIV, No. 2  
(mayo-agosto 2019)

**Contrataciones Públicas**

Se terminó de imprimir en diciembre de 2019  
por Navegantes de la Comunicación  
Gráfica S.A. de C.V.

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

