INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

“ANÁLISIS SOBRE LA DIMENSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DEL SECTOR PÚBLICO. HACIA UN SISTEMA DE CONGRUENCIA NORMATIVA Y PROCEDIMENTAL”

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO

DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

MIGUEL ANGEL EBOLI ARAIZA

DIRECTORA:

DRA. MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ

México, D.F. Agosto del 2015.

Dedicatoria

A Gabriela Aketzalli mi compañera de vida, a mi hija Samantha Gabriela, a quien deseo herede un mejor gobierno y un país triunfante.

Agradezco

A mis padres, hermanos, amigos, compañeros del grupo 54, a todas aquellas personas con las que he colaborado dentro de la Administración Pública.

Dr. María de Jesús Alejandro Quiroz, por su apoyo en el proyecto de investigación, a mis revisores: Héctor Mateo Infante Meléndez, Francisco Moyado Estrada, Mario Alberto Alejo Pedraza, José Adrián Cruz Pérez, por sus aportaciones y compartir el entusiasmo del servicio público en bien de la humanidad.

Índice

Pág.

Introducción I

Capítulo I. La Organización y Estructura del Estado Mexicano 6
1.1 El Estado y sus Elementos 6
1.2 Estructura y Organización de los Poderes de la Unión 11
1.2.1 El Poder Legislativo 12
1.2.2 El Poder Ejecutivo 19
1.2.3 El Poder Judicial 35
1.3 Estados y Municipios 41
1.4 Órganos Autónomos Constitucionales 47
1.5 Las Empresas Productivas del Estado 53

Capítulo II. Teoría de las Adquisiciones y los Principios de la Administración Pública 56
2.1 Adquisición, antecedentes, definiciones y conceptos 59
2.2 Principios de la Administración Pública 62
2.3 Normatividad que regula al ejercicio presupuestal 67
2.3.1 El Presupuesto por año 68
2.3.2 El Clasificador por Objeto del Gasto, Capítulos que lo Integran 69
2.4 El mercado 79
2.4.1 El Mercado, Concepto 79
2.4.2 Tipos de Mercado 87
2.4.3 La Oferta 91
2.4.4 La Demanda 91
2.5 La Compra-Venta 94
2.5.1 El poder adquisitivo en México 97
2.5.2 Perfiles de los vendedores y compradores 99
2.6 El Contrato 104

Capítulo III. La Adquisición y Contratación en el Sector Público en México 109
3.1 Fundamento legal, principios y criterios del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 109
3.2 Ordenamientos legales que regulan la adquisición de bienes y servicios en el Sector Público Mexicano 114
3.2.1 Del Orden Federal 115
3.2.1.1 Estructura y Descripción de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Púbico 116
3.2.1.2 Estructura y Descripción de la Norma de la Cámara de Diputados 120
3.2.1.3 Estructura y Descripción de las Normas de la Cámara de Senadores 123
3.2.1.4 Estructura y Descripción del Acuerdo General de Administración VI/2008 de aplicación exclusiva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación 129
3.2.1.5 Estructura y Descripción del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo 137

3.2.1.6 Disposiciones que Regulan el Procedimiento de Adquisición de los Órganos Autónomos Constitucionales 142
3.2.2 Leyes del orden Estatal o Municipal 144
3.3 Sistema de Asignación de Contratos, Libre Elección Vs. Restrictivo 146
3.4 La Triada en Materia del Procedimiento de Adquisición 149
3.4.1 La Planeación y detección de necesidades, los problemas que se deben resolver 149
3.4.2 Investigación de mercado 153
3.4.3 Disponibilidad presupuestal 158
3.5 De la responsabilidad de Adquirir 160
3.6 Tipos de Procedimientos para la Asignación de Contratos en el Sector Público 163
3.6.1 La Licitación Pública la regla general 166
3.6.1.1 Concepto, elementos y principios 167
3.6.1.2 Tipos y Medios de la Licitación 170
3.6.1.3 Descripción de las Fases de la Licitación 172
3.6.2 Licitación Pública Privada o Invitación Restringida 187
3.6.3 Subasta Electrónica Inversa 190
3.6.4 Concurso Público Sumario 192
3.6.5 Adjudicación Directa 194
3.6.5.1 Entre la propia Administración Pública 195
3.6.5.2 Adquisición por Emergencia 197
3.6.6 Renovación de Contrato 199
3.6.7 Contrato Marco 200
3.7 Sistemas electrónicos de Adquisiciones, CompraNet y otros 201

Capítulo IV. Estructura y Función de las Empresas Productivas del Estado, respecto al Procedimiento de Adquisiciones 207
4.1 Petróleos Mexicanos 207
4.1.1 Gobierno Corporativo 209
4.1.2 Empresas Productivas Subsidiarias 216
4.1.3 Empresas Productivas Filiales 217
4.1.4 De la Operación y Funcionamiento en el Interior de la Organización 218
4.1.4.1 Recursos Humanos 218
4.1.4.2 Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras 220
4.1.4.3 De las Responsabilidades 226
4.1.4.4 La rentabilidad, presupuesto y deuda 227
4.2 Comisión Federal de Electricidad 231
4.2.1 El Consejo de Administración 232
4.2.2 Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Productivas Filiales 234
4.2.3 Procedimientos de adquisiciones 235
4.3 Entes reguladores del Sector Energético 237

Capítulo V. Análisis de los Procedimientos de Adquisición y Contratación en el Sector Público Mexicano 246
5.1 Matriz de Congruencia Normativa de las Adquisiciones 246

5.2 Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas de los Procedimientos de asignación de Contratos 247
5.3 Los Procedimientos y sus crisis 254

Conclusiones 257
ANEXOS 268
Fuentes de Información 275

Introducción

La eficiencia y eficacia de un gobierno se puede medir con la capacidad que tenga para instrumentar y desarrollar procedimientos claros, precisos y acordes a la realidad que garantice el resultado deseado.

El gobierno mexicano está conformado por organismos o instituciones públicas la responsabilidad recae en la Administración Pública, cada uno de estos organismos tienen una encomienda de interés público que deben atender dentro del contorno del Estado. *"Bajo un gobierno bien constituido, ó solamente bien administrado, aunque esté mal constituido, se verá generalmente que los hombres regularán más su conducta por el honor, y que se hará consistir en acciones más conforme a la utilidad pública*[1]*"*

La estructura orgánica que compone cada institución recibe el nombre de Administración Pública, la cual es responsable de proveer los insumos necesarios para el adecuado funcionamiento del Estado.

La presente investigación dimensiona la integración actual del –sector público- con el afán de saber cuáles son los procedimientos instrumentados para la adquisición de bienes, arrendamientos y servicios.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su calidad de ordenamiento superior por jerarquía impone como regla general a los órganos supeditados al Gobierno adquirir mediante licitación pública, la reforma del Constituyente Permanente del 28 de diciembre de 1982 definió un procedimiento sencillo de tres fases: *"convocatoria pública para que libremente se reciba en sobre cerrado propuestas y se adjudique a la mejor propuesta pública"* y

[1] Bentham Jeremías, Tratados de legislación civil y penal, traducción Anduaga Baltazar, Tomo I, Madrid 1844, Pág. 65

cuando esta no resulte idónea las leyes determinaran las excepciones justificando las razones debiendo acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Sin embargo, la legislación y la micro regulación hace tortuoso el procedimiento de licitación con posibilidades de fallas que no da la eficacia con la que debe actuar las áreas responsables de asignación de contratos, por otra parte, en cuanto a las excepciones de la regla general –licitación- no se delimitan adecuadamente dejando un amplio margen de discrecionalidad que en apariencia se traduce en un vacío legal y ante los ojos de la sociedad se interpreta como sinónimo de corrupción afectando claramente la imagen del sector público.

Aunado a lo anterior, se confunde los parámetros de la evaluación que dicta el propio artículo constitucional ya que en la licitación pública se deben observar las condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias; en tanto que en las excepciones se deben acreditar conceptos que son amplios en sus definiciones tales como economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez.

El éxito de una buena administración reside en su capacidad instalada de atender y resolver los planteamientos en tiempo y forma para brindar servicios de calidad y oportunidad en la satisfacción del gobernado, para ello se plantearon las siguientes líneas de investigación.

a) Cuál es la dimensión del sector público mexicano en cuanto a los procedimientos de adquisición y contratación acorde a la normatividad.
b) Se cuenta con instrumentos financieros que regulan el gasto.
c) Cómo están regulados los procedimientos de adquisición de bienes y servicios y su contratación.
d) Cuáles son los tiempos estimados para el desarrollo de los procedimientos en materia de adquisición y contratación en el sector público.

La investigación atiende al campo de buscar cambios en la realidad estudiada, por lo que se coloca énfasis en lo normativo y teórico, utilizando el método deductivo sobre el análisis de los modelos de procedimientos que reconoce el gobierno para la obtención de los satisfactores que adquiere la Administración Pública.

La consecuencia del análisis del marco jurídico que regula los procedimientos en la materia de adquisiciones y contrataciones lleva a deducir que es necesario contar con un solo instrumento legal que unifique los criterios de la Administración Pública para garantizar la transparencia de la aplicación de los recursos públicos, se pueda instrumentar una mejor supervisión de las actividades relativas a la asignación de contratos y se rescate la imagen gubernamental de quienes se encarga de dicha labor.

Los supuestos hipotéticos que motivaron la presente investigación fueron:

1. Son los procedimientos en materia de adquisiciones y contrataciones del sector público expectativas de oportunidad para impulsar el crecimiento económico de forma equilibrada, responden en tiempo las necesidades de la acción gubernamental a favor de la sociedad.

2. En tanto los procedimientos de adquisiciones y contrataciones en el sector público cambien de un modelo rígido a un sistema integral que garanticen oportunidad y transparencia en la asignación de contratos se tendrá un nuevo paradigma acorde a la lógica evaluativa de la Administración por resultados.

3. Sí se cuenta con un sistema normativo congruente al comportamiento de la lógica de mercado en cuanto a las adquisiciones y contrataciones del sector público la Administración Pública sería suficiente un solo ordenamiento jurídico que regule a todo el sector público en materia de asignación de

contratos. ¿Realmente es necesario contar con una Ley rígida como ordenamiento regulador de las Adquisiciones?

4. Con la creación de un solo Consejo General que determine los supuestos de excepción a licitación pública, regule las adquisiciones consolidadas, emita los parámetros del comportamiento de los precios en el mercado e instituya un solo padrón de proveedores dedicados atender las necesidades del sector público, determinaran un sistema integral en materia de compras gubernamentales que ofrecerá certeza de un adecuado ejercicio del gasto público con resultados.

Bajo esa tesitura el contenido temático se presenta en el siguiente orden: el capítulo primero dimensiona la organización y estructura del Estado Mexicano, se desarrolló bajo la visión de analizar el crecimiento que presentan los Poderes de la Unión, los Estados, Municipios, Órganos Autónomos Constitucionales y las Empresas Productivas del Estado, se exponen los recursos económicos que disponen, hacia donde van la configuración geopolítica y el impacto de las nuevas reformas.

El capítulo segundo plantea la teoría de las adquisiciones, se expone la importancia de los principios de la Administración Pública, la presupuestación y control que hay sobre el registro del gasto público, donde se ilustra los destinos que han tenido los recursos en los dos últimos años, lo que nos permite entrar en el análisis de la participación del gobierno en la integración del Producto Interno Bruto, así como el comportamiento del Mercado donde se desarrollan libremente las operaciones mercantiles sin la existencia de procedimientos rígidos atendiendo la lógica de la oferta y la demanda teniendo como parámetro lo que está en el comercio.

El tercer capítulo de la investigación se centra en desmenuzar el marco normativo que regulan los procedimientos del sector público. El análisis se torna más

interesante cuando se confrontan las teorías de sistemas y se profundiza al valorar la duración que tarda la implementación de cada uno de los procedimientos reconocidos, encontrando las coincidencias que mantienen las instituciones que conforman al sector público y cómo las Tecnologías de la Información y Comunicación han contribuido en la evolución de las adquisiciones en la búsqueda de simplificar y transparentar los procedimientos.

Dentro del capítulo cuarto se presenta la estructura y función de las Empresas Productivas del Estado, quienes traen una visión de corte mercantil y se analiza cómo pretenden agilizar sus procedimientos. En materia de adquisiciones y contrataciones se expone la dualidad de la licitación pública utilizada como el procedimiento para la trasmisión de la cosa pública mediante la concesión.

En el capítulo quinto se aplicó el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) para ultimar el diagnóstico que sustenta las conclusiones y propuestas de la investigación, partiendo de la normatividad procedimental en materia de adquisiciones y contrataciones, así como las externalidades que afectan el desarrollo de los procedimientos para alcanzar los resultados.

Las conclusiones de la investigación vinculan propuestas, encaminadas a simplificar los procedimientos de asignación de contratos que permitan alcanzar de forma ágil los satisfactores de las necesidades incrementando la eficiencia y eficacia que requiere la Administración Pública contemporánea, tomando en consideración el marco normativo y las herramientas con las que se dispone de las Tecnologías de la Información y Comunicación, permiten ya rediseñar un sistema integral multiinstitucional de adquisiciones el cual sea altamente efectivo para acreditar los criterios que marca el artículo 134 de la Constitución, pero sobre todo ofrecer a los servidores públicos encargados de las compras dignificar su labor.

Capítulo I. La Organización y Estructura del Estado Mexicano

1.1 El Estado y sus Elementos

Desde el siglo XX sigue pendiente aclarar una definición aceptada del concepto "Estado", por ello la Teoría Política ha recurrido al método aristotélico de clasificar los componentes a través de la formulación de un axioma, con el que se reconoce únicamente los elementos población, territorio y gobierno como la respuesta de integración del significado de la palabra Estado.

Parafraseando a Carlos Matute, un salón de clases o una empresa tiene población, territorio y autoridad –gobierno- por lo que es necesario agregar otros componentes subjetivos que permitan acercarnos a la definición de Estado, de no ser así tendríamos que reconocer que hasta los hogares son pequeños Estados, uno de estos componentes subjetivos es la capacidad administrativa para recaudar tributos, disponer de los recursos obtenido, otro es ofrecer garantías y derechos, por último, el reconocimiento de otros Estados.

Un claro ejemplo de la necesidad de alcanzar el reconocimiento lo tenemos en la obsesión de Álvaro Obregón de concluir un acuerdo con los acreedores internacionales sobre la deuda exterior, condición de previo cumplimiento impuesto por Washington para extender el reconocimiento al nuevo gobierno[1].

Otro ejemplo reciente sobre la importancia del reconocimiento internacional resulta la adhesión de Crimea a Rusia, o los intentos separatistas que realizó Irlanda -Reino Unido- y Cataluña –España- (2014) también cabria el caso de Palestina quien ha obtenido el reconocimiento de 135 países, el último en reconocerlo como Estado independiente fue Suecia.

[1] Luis Medina, Hacia el Nuevo Estado México 1920-2000, Editorial Fondo de Cultura Económica, Primera reimpresión 2012, de la Tercera Edición, Pág. 91.

En la obra *"Principios de la Administración Pública"* de Omar Guerrero[2], ofrece una explicación sobre el Estado; resultado de una *"asociación de dominación consensuada;"* bajo la visión de Tomás Hobbes el motivo principal fue la *"utilidad de la seguridad*" como el motor de la fuerza política que permitió la unión en sociedad, por el propio temor entre los hombres[3].

Los elementos población y territorio, son orgánicos, siendo el primer elemento el que decidirá la forma de gobierno que se adoptará. El Gobierno en si es un elemento dogmático-práctico que surgirá como resultado del acuerdo de la razón y voluntad popular, puede quedar plasmada en un contrato social llámese Constitución o bien mediante tradición y costumbre ampliamente reconocida, así pues este órgano de control administrativo, necesitara del elemento humano para su debido funcionamiento.

La teoría política del Estado señala que la conformación del Gobierno surge de una necesidad de orden y protección para los mismos habitantes del territorio, en consecuencia, será el encargado de formular las leyes, ejecutarlas y dispar las controversias que se presenten en la aplicación de las leyes así como los asuntos que se generen entre los particulares.

El Estado tiene un elemento abstracto que amalgama los tres elementos tangibles explicados en párrafos anteriores. Dicho elemento abstracto atiende a la voluntad de la población y se delimita por el territorio, se dice que se concentra en el poder político pero permite a su vez consolidar el reconocimiento ante otros Estados, fijando los límites de intercambio y relación dentro del derecho público internacional; permite fomentar las relaciones para el intercambio del mercado y creación de representaciones –extraterritorialidad del Estado-, Jean Bodin en su obra: Los Seis Libros de la República la llama "soberanía"[4] y ha sido la pieza

[2] Omar Guerrero, Principios de la Administración Pública, Santafé de Bogotá Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, Reedición 2007, Pág. 8
[3] Thomas Hobbes, Leviatán, Fondo de Cultura Económica. Edición 2ª decimonovena reimpresión, 2013. Pág. 141.
[4] Porrúa Francisco, Teoría del Estado, Porrúa. Edición Vigesimoséptima, 1994. Pág. 343.

fundamental para la interpretación de la fuerza política que reside en elemento gobierno tanto para el control interno como externo.

Siguiendo el pensamiento de los padres de la teoría de la División de los Poderes -Locke, Montesquieu, Rousseau- el Estado contemporáneo presenta un Gobierno integrado sobre la base de funciones formales, la regla general reconoce un poder encargado de hacer leyes que funcionara de forma colegiada ya sea a través de un parlamento o cámaras de representantes, llamado “Legislativo”.

Un poder responsable de la ejecución, aplicación y administración de las disposiciones que ofrecen las leyes, para mantener la armonía y orden entre los habitantes cuya responsabilidad será asistida por instituciones de carácter público las cuales deberán actuar conforme a los mandatos que las leyes impongan llamado “Ejecutivo” y por último el poder responsable de la impartición de justicia, en donde se dirimen las controversias entre particulares o las actuaciones de los otros poderes que afectan a los particulares o la esfera de atribuciones entre los propios poderes, llamado “Judicial”.

En esta triada de acuerdo con la teoría tradicional, descansa el poder del Estado contemporáneo en la forma de gobierno que se determine, ya sea mediante: *república, monarquía constitucional o parlamentaria.*

Existen excepciones en la división del poder tal como son: las monarquías absolutas o gobierno de juntas militares, en donde el poder reside en una sola persona o grupo, quienes atienden todas las funciones descritas, y que comúnmente derivan en formas de gobiernos represivos y limitativos a los derechos de los ciudadanos.

Cualquiera que sea la forma de Gobierno que se adopte tendrá que servirse de la Administración Pública -organización integrada por instituciones- para recaudar los tributos, adquirir los recursos humanos, bienes y servicios que permitan atender

las necesidades que se generan de las obligaciones que tiene el Estado para con los gobernados, bajo principios legales que se debe cumplir.

La Constitución escrita consagra la voluntad de los soberanos, delimita las características del tipo de Estado, establece dentro del contrato social las obligaciones y derechos que tienen los ciudadanos.

El Estado mexicano no es ajeno a esta particularidad y cuenta con una Constitución Política que fue promulgada el 5 de febrero de 1917, a la fecha el documento original ha sufrido constantes modificaciones, de los 136 artículos que la integran únicamente 27 mantienen su texto original, -diré- *las reformas, obedecen a la dinámica social o bien a las condiciones internacionales donde se encuentra inmerso nuestro país y responden a lo que mejor convenga para el "proyecto de nación".*

Los fines del Estado están contenidos dentro de la propia Constitución, de acuerdo con el artículo 26 en su segundo párrafo que a la letra versa:

> *"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."*

La norma máxima, plantea la existencia de un proyecto de nación y para que se dé el cumplimiento contará con la *Administración Pública Federal*. –aun cuando existe Administración Pública Estatal y Municipal las cuales son reconocidas por el mismo ordenamiento por ser parte del pacto federal que conforma al Estado mexicano y están obligadas a cumplir con el proyecto de nación. - Veamos cómo está integrado el gobierno; como este se traduce todo el tiempo en instituciones que administran los recursos públicos.

El padre fundador de la Administración Pública, Bonnin, Charles-Jean Baptiste, en su obra "Principios de Administración Pública" expreso *"El interés público es permanente, es la colección de todos los intereses particulares, es donde existe el elemento de asociación, es decir, el elemento de la institución de la administración que es su gobierno*[5]*"*

La Administración Pública como ciencia, estudia y analiza cómo funcionan las instituciones públicas acordes a su tipo de organización para conducir al Estado, dispone de recursos económicos que tiene el Estado o bien de las contribuciones que realizan los ciudadanos; estos últimos esperan a cambio de sus aportaciones obtener beneficios directos e indirectos que mejoren la calidad de vida, de todos los habitantes del territorio.

Entrar en el detalle de cómo el Estado mexicano ha estructurado su aparato gubernamental, a fin de dimensionar si se cumple con lo previsto en el artículo 134 de la Constitución, es obligatorio para la presente investigación.

Cada institución que nace por ley o decreto formar parte de la Administración Pública, debe tener un fin y objetivo claro, que le permita centrar lo que va a atender y resolver, se puede decir que responderá al planteamiento de un problema que determinó el Estado como prioridad, tomando la primicia de Bonnin que *"el gobierno es administración"* se analiza.

[5] Bonnin Charles-Jean. Principios de Administración Pública. Editorial Fondo de Cultura Económica. 2013. Pág. 101

1.2 Estructura y Organización de los Poderes de la Unión

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 49, establece quienes integran el aparato gubernamental del Estado mexicano depositado:

> *"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*
>
> *No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."*

Tal como se analizará el poder del Estado no se fragmenta, sino que se establece una distribución de facultades en los órganos que permite mantener la unidad del poder del Estado, entorno a las instituciones –Administración Pública- que evitan el aislamiento o antagonismo de los mismos, ya que la capacidad de decidir y accionar, en términos jurídicos es el *imperium* y el *dominium* que lo lleven a cabo conforme a su fin[6].

Atendiendo el orden constitucional será analizado el Poder Legislativo, con relación a su función y estructura, con que elementos cuentan para atender su fin y emitir sus resoluciones.

[6] Sergio Vals, Carlos Matute, Nuevo Derecho Administrativo, Editorial Porrúa. 2011. Págs. 144-145.

1.2.1 El Poder Legislativo

Reconociendo la literalidad de la máxima norma (CPEUM); el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General[7] que está integrado por dos cámaras, que permiten el desarrollo de la actividad parlamentaria para: *crear, modificar o abrogar las leyes que rijan en el territorio nacional*.

En la siguiente tabla se explica la fórmula de representación y composición de los integrantes del Congreso General, la cantidad y la duración de los cargos.

Tabla 1

Composición del Congreso	Integrando	Duración del cargo
Cámara de Diputados[8]	Integrada por 500 diputados bajo la siguiente formula: 300 electos por el principio de votación mayoritaria relativa. 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional	Tres años
Cámara de Senadores[9]	Integrada por 128 senadores bajo la siguiente formula: 64 electos por el principio de votación mayoritaria relativa. 32 atienden al principio de representación de minorías y; 32 al principio de representación proporcional.[10]	Seis años

Con la reforma del 10 de febrero del 2014, se modifica el artículo 59 de la CPEUM, quedando establecido que:

> *"Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.*
>
> *Entrará en vigor a partir del proceso electoral de 2018, de conformidad con lo que estipula el Artículo Décimo Primero Transitorio del Decreto"*.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo dispuesto en la CPEUM.

[7] La Constitución también utiliza como sinónimo el término Congreso de la Unión
[8] Artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.
[9] Artículo 57 de la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Por cada senador propietario, se elegirá un suplente
[10] El principio de representación proporcional en la integración de la cámara de senadores atenta con la esencia del Pacto Federal, en un sentido estricto -los senadores representan a los Estados que se encuentran dentro del Pacto Federal-, la representación proporcional solo responden a los interese del partido político que los propone.

La Cámara de Diputados está compuesta por representantes de la nación, dentro de las facultades exclusivas que tiene para ser Cámara de origen –por origen se conceptualiza donde inicia la discusión- ejemplo:

> "Los *proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Revisar la Cuenta Pública del año anterior, Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo".*

La Cámara de Senadores está compuesta por representantes de los Estados que conforman el pacto federal, por la naturaleza de esta Cámara, se destacan facultades exclusivas para ser cámara de origen cuando se trate de:

> "*Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País; Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, (el nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República); Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (de la terna que someta a su consideración el Presidente de la República); Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República*."

El Congreso funcionará bajo la modalidad de sesiones ordinarias, cada Cámara en su respectivo recinto atendiendo sus asuntos, la primer sesión iniciara a partir del 1o. de septiembre de cada año, periodo no podrá prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año, y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, el cual no podrá prolongarse más allá del treinta de abril del mismo año[11].

[11] A partir del 1o. de agosto, cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el treinta y uno de diciembre de ese mismo año, esta disposición entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018, por lo que el período presidencial comprendido entre los años 2018 y 2024 iniciará el 1o. de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024.

El Congreso General, conformado por las Cámara de Diputados y la de Senadores trabajan de forma colegiada acorde a sus atribuciones y facultades que tienen, por lo que resulta ampliamente complicado que las resoluciones que emitan tengan implícita una responsabilidad administrativa.

Son sujetos los Diputados o Senadores de juicio político de forma individual más no así de las actuaciones colegidas es decir no procede el juicio político contra una legislatura por la emisión de una resolución (aun cuando la Ley o Decreto fueran en perjuicio del propio Estado).

Una violación cometida a título individual por uno de los integrantes de la legislatura si será motivo de responsabilidad siempre y cuando se cometa contra los intereses públicos fundamentales del Estado.

No se puede perder de vista que los Diputados y Senadores gozan del fuero constitucional, el cual garantiza únicamente que las opiniones o manifestaciones que expresen durante su cargo y no podrán ser motivo de sanción.

Los recintos donde se realizan las labores parlamentarias tienen fuero constitucional por lo que no pueden ser violentados.

La función del Poder Legislativo no se limita solo a los periodos ordinarios previstos en la propia Constitución, existe una Comisión Permanente que cubre los recesos del Congreso de la Unión, compuesta de 37 miembros formada por 19 Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

Para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio un sustituto[12]. La Comisión Permanente tiene facultades limitadas dentro de las que se distingue:

[12] Artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"*Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República, conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores".*

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2014, destinó al Poder Legislativo la cantidad de $12,381,688,301 (Doce mil trescientos ochenta y un millones seiscientos ochenta y ocho mil trescientos un pesos), para este ejercicio 2015 el gasto aprobado es por la cantidad de $13,398,337,841 (Trece mil trescientos noventa y ocho millones trescientos treinta y siete mil ochocientos cuarenta y un pesos)[13].

Los recursos que ejerce este Poder están destinados principalmente al gasto corriente, no es un ente que genere obra pública o tenga responsabilidad de acciones de Gobierno con programas de apoyo directo a favor de las personas, su función formal es únicamente legislar, tomando como referencia el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio 2015, las dietas para los diputados y senadores equivale a $1,314,324,172 pesos (mil trescientos catorce millones trescientos veinticuatro mil ciento setenta y dos pesos) el resto del presupuesto está programado para la labor legislativa por un total de $12,084,013,669 (doce mil ochenta y cuatro millones trece mil seis cientos sesenta y nueve pesos).

El funcionamiento del Congreso General se rige por la *"Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos"*, que establece la organización y estructura interna del Poder Legislativo, atendiendo a las reglas y

[13] Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3-12-2013.

reglamentos que se den ambas Cámaras, sin que estos instrumentos estén sujetos al veto del Presidente de la República.[14]

La Cámara de Diputados conforme al Manual General de Organización cuenta con órganos que tienen funciones totalmente administrativas[15] los cuales auxilia al desarrollo de sus actividades, estos atienden directamente; la capacitación y adquisición de recursos humanos, y los relativos al suministro de materiales, servicios, arrendamientos y obra, objeto de la presente investigación.

Hay que reconocer que dicho Poder tiene áreas orientadas al público como bibliotecas, auditorios, salas de exhibición; etc., disponen de unidades administrativas que se encargan de la relación –enlaces legislativos-, siendo los más representativos los siguientes:

- Comisiones y Comités
- Grupos Parlamentarios y Diputados sin Partido
- Mesa Directiva
- Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos
- Junta de Coordinación Política.

La Cámara de Senadores también cuenta con órganos administrativos[16] que le auxilia en el desarrollo de sus actividades siendo los más representativos los siguientes:

- Secretaria Técnica
- Coordinación de Comunicación Social
- Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”
- Unidad de Enlace para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública del Senado

[14] Artículo 3º de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.
[15] Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, Febrero 2011, Pág. 19, únicamente se señalaron unidades administrativas de nivel de Dirección General o equivalente ya que cada unidad administrativa descrita cuenta con otra unidades administrativas. Ver Anexo I
[16] Manual General de Organización del Senado de la República, Abril 2012, Pág. 26. únicamente se señalaron unidades administrativas de nivel de Dirección General o equivalente ya que cada unidad administrativa descrita cuenta con otras unidades administrativas. Ver Anexo II

- Centro de capacitación y Formación Parlamentaria
- Secretaria General de Servicios Parlamentarios
- Secretaria General de Servicios Administrativos.

Si bien es cierto que sus funciones principales del Poder Legislativo son la formulación, erogación y derogación de leyes necesitan para el cumplimiento de su labor recurrir a los fundamentos administrativos; al analizar el proceso legislativo se puede traducir "*en la organización sistemática para la obtención de un producto*" (resolución, –ley, abrogación, creación, modificación-) lo que se apega a los principios administrativos y para alcanzar su fin tiene que disponer de recursos humanos, materiales así como de servicios, erogando recursos públicos.

No es óbice a lo anterior precisar que la integración de ambas Cámaras responde a la conformación de los llamados grupos parlamentarios que se agrupan entorno al partido político que los postuló. Lo que deja en duda fundada la existencia del compromiso con el interés público de sus actuaciones, ya que se prepondera el interés del partido que representan.

Ello no quiere decir, que la afirmación *"en esta nueva época de ejercicio democrático, el presidente propone y el congreso dispone*[17]*"* pronunciada Vicente Fox fuera imprecisa, puesto que el principio Constitucional así es como lo establece.

Se ha intentado romper paradigmas entorno a la relación del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo, antes de la llegada de Vicente Fox, se cuestionaba la obediencia absoluta de este para aprobar toda iniciativa que remitiera el Ejecutivo Federal.

[17] Primer discurso pronunciado por Vicente Fox en el Congreso de la Unión durante el acto de su toma de protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 1 de diciembre del año 2000. Diario de Debate.

Hay que destacar que el cuestionamiento más severo que recibe hoy en día el Poder Legislativo versa sobre el acceso; ya que solamente puede ser a través de un partido político y pese a las reformas del 9 de agosto del 2012 al artículo 35 de la CPEUM, en el que ya se fija la posibilidad de las candidaturas independientes, en la más reciente al artículo 116 del 10 de febrero del 2014, donde se establecen algunas directrices, sigue preponderando lo que en el vulgo llama la naciente forma gobernante de la “Partidocracia”.

Una muestra tangible del poder que ejercen las agrupaciones políticas denominadas partidos políticos fue el llamado “Pacto por México” firmado el 2 de diciembre del 2012 en el Castillo de Chapultepec en el que el Ejecutivo Federal, mediante el consenso con los principales Partidos Políticos, planteó la agenda legislativa de las reformas constitucionales que presentaría al Poder Legislativo, para que sus bancadas participaran en el nuevo diseño que tendría la Administración Pública y los nuevos fines que asumiría el Estado Mexicano, en el periodo 2012-2018.

La pregunta que surge ante el desarrollo de la conformación de la búsqueda democrática que exige el pueblo es; ¿cómo se encuentra el Poder Ejecutivo, constituido actualmente? ¿Por qué fue necesario recurrir a los partidos políticos y no directamente al Congreso, para plantear el proyecto sexenal? Para encontrar una respuesta tenemos que ver cuál es la realidad y hacia dónde va el Poder Ejecutivo, su organización y estructuración acorde a la Ley.

1.2.2 El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo, recae en una sola persona física que se le denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", el cargo se obtiene mediante el voto libre y secreto, con una duración en el cargo de seis años[18], tiene la responsabilidad de ser el Jefe del Estado, por lo que está obligado a la conducción de las relaciones entre los otros poderes que integran el Gobierno, al igual que la representación que tiene al exterior ante otros países, como parte de la actividad política que debe ejercer, también tiene la atribución de actuar como el Jefe de Gobierno para la conducción de las relaciones que existen con los Gobernadores que representan a los Estados dentro del marco del pacto federal.

El Presidente tiene la responsabilidad de toda la Administración Pública Federal tal como se establece al texto constitucional del Artículo 90 que a la letra versa:

> *"La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación"*.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (vigente)[19] la Administración Pública Centraliza se integra por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados.

Para el despacho de los asuntos de orden administrativo el Presidente de la República, cuenta con las siguientes dependencias:

[18] Sigue siendo un cargo sin posibilidad de reelección aun cuando la ocupación del cargo sea por el resultado de elección popular o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal.
[19] Artículo 1º y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Todas estas Dependencias o Secretarías de Estado, se encuentran supeditadas bajo el mando del Presidente, lo que implica la sumisión jerárquica ante un mando y la existencia de responsabilidad las cuales, permiten acorde a su competencia y tramo de responsabilidad atender las demandas de la sociedad así como aquellas obligaciones en donde prevalece el interés público que tienen por ley.

Para el cumplimento de sus actuaciones disponen de recursos públicos para atender materias como: la salud, educación, vivienda y todas aquellas que permiten la atención social o aquellas que se encargan de la recaudación de impuestos donde el monopolio lo tienen el Estado, existirán otras dependencias que propician la inversión pública y privada.

La Administración Pública centralizada tiene como característica que el poder se ejerce por medio de la relación jerárquica, siguiendo una escala piramidal, reconociendo la línea de mando de donde salen las indicaciones hasta llegar al nivel de la ejecución, que exterioriza la orden indicada en un acto administrativo[20].

[20] Acorde a la Teoría de Max Weber sobre la burocracia, se contemplan las siguientes categorías: 1) la comunicación es escritas, bajo formatos administrativo determinados. 2) la autoridad se da en función del puesto y acorde al marco jurídico que la enviste. 3) Motivación en función del salario que se percibe por el servicio. 4) Estructura jerárquica, vertical y amplia. 5) Toma de decisiones centralizada. 6) Racionalidad rígida, precisa y disciplinaria. 7) Clima Organizacional ambiente mecanizado impersonal y técnico. 8) Concepto de Ser Humano impersonal, obediencia, discrecionalidad para el directivo. Apuntes de la clase Teoría y Sistemas Organizacionales impartida por el Dr. Vicente Suarez durante la Maestría de Administración Pública, en el Instituto de Administración Pública A.C.

Las características de una administración centralizada son: poder de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, de disciplina y de resolución de conflictos de competencia, en consecuencia, al frente de cada dependencia o Secretaría de estado, estará un Secretario, auxiliado por Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento conforme a la estructura aprobada en su Reglamento Interior.

Hay que destacar que conforme a la reforma realizada a la LOAPF del 2 de enero del 2013, la Secretaría de la Función Pública ya no fue incluida como tal, porque se pretende crear un nuevo Órgano Autónomo Constitucional en materia de anticorrupción. Cuando esto suceda la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará las atribuciones a las unidades de auditoría preventiva, en tanto sucede una situación u otra; hoy la Secretaría de la Función Pública continua operando conforme a sus ordenamientos.

La Procuraduría General de la República, también se encuentra en un proceso de obtención de Autonomía Constitucional bajo la denominación de Fiscalía General de la República conforme a la reforma realizada al artículo 102 apartado “A” de fecha 10 de febrero del 2014, la cual surtirá efectos una vez que se emitan las normas secundarias, cuando estas sean expedidas, quien esté ocupando el cargo de Procurador General de la República quedará designado en automático como el Procurador Fiscal por el tiempo de nueve años, a menos que sea removido por el propio Ejecutivo por alguna causa grave.

Hay que destacar la participación del Ejecutivo en la designación del Fiscal, pues este será quien defina de las diez propuestas que remita el Senado en la formulación de una terna de esta forma la Cámara de Senadores se pronunciará quien deberá ocupar el cargo, en caso de que la Cámara de Senadores no envié la lista de propuestas el Ejecutivo remitirá la terna de sus propuestas ante este para que sea realizada la selección de Fiscal.

En tanto se realizan las adecuaciones legales, la situación de la Procuraduría General de la República, se ubica como parte del Ejecutivo Federal, así lo establece la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Bajo la visión de interrelación que se ha comenzado a trazar entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo vale la pena señalar, que a partir del 1 de diciembre del 2018, la designación del Secretario de Hacienda y Crédito Público deberá ser ratificada por la Cámara de Diputados, en tanto que los demás Secretarios de Estado deberán contar con la ratificación de la Cámara de Senadores, con excepción de los titulares de los ramos de: Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

La misma situación presentan los Órganos Reguladores Coordinados que se encargaran de la asignación y determinación de los contratos y permisos a particulares para desarrollar actividades vinculadas con el sector energético, los cuales se abordaran dentro de la presente investigación bajo el enfoque de análisis de sus procedimientos de asignación de contratos.

Resulta un dato bastante interesante el hecho de que los Secretarios de Estado en futuro inmediato sean ratificados por el Poder Legislativo ya que implica una modalidad que romperá el esquema de la Administración Pública y someterá al paradigma Weberiano de la verticalidad jerárquica de la designación libre del superior, pero más importante resulta la excepción prevista en la reforma *“no será necesaria la ratificación si se adopta un gobierno de coalición”*.

Por gobierno de coalición, la Constitución expresa que se entenderá cuando el Ejecutivo opte por celebrar un convenio con uno o varios partidos, definiendo un programa respectivo el cual deberá ser aprobado por la mayoría de la Cámara de Senadores. Bajo esta tesitura nos encontramos que existe evidentemente una posibilidad de que el proyecto de nación que consagra nuestra máxima norma ya prevea escenarios de un nuevo modelo y forma de gobierno sustentado en la fuerza política que representan los partidos, –se podría pensar que un modelo de "partidocracia" seria la forma en el futuro del gobierno, siendo cada vez más acotada la figura del presidencialismo tradicional- aunque la historia de México nos obligaría a reflexionar si se trata de una búsqueda de redimensionamiento de la clase gobernante.

No obstante, la Administración Pública Centralizada se puede expandir o contraer, casi todas las dependencias cuentan con figuras con autonomía administrativa, que no disponen de patrimonio ni personalidad jurídica y que están jerárquicamente subordinados a una dependencia y sus facultades son específicas para resolver asuntos en la materia administrativa que tengan encomendada por disposición normativa, estos órganos se les denomina *"desconcentrados"*.

Es importante precisar que los recursos económicos públicos que erogan los órganos desconcentrados forman parte del presupuesto de la dependencia, en palabras de Carlos Matute "Desconcentrar es descongestionar facultades o atribuciones a un poder central, otorgándoselas a otro órgano que al efecto se crea o que ya existía formando parte de la estructura del órgano que desconcentra facultades, se busca aprovechar la profesionalización o especialización para mejorar la eficiencia, eficacia y economía de una dependencia o entidad" pero que sigue sujeto al patrimonio, personalidad jurídica, financiera y de gestión del órgano principal. (Ver Anexo III)

La investigación arrojó que durante el ejercicio 2014 conforme a los reglamentos internos de las Dependencias hay 79 órganos desconcentrado siendo las Secretarías de Gobernación y Salud quienes tienen más entes.

Existe una figura jurídica que es utilizada por la Administración Centralizada la cual sirve de apoyo administrativo dentro de las dependencias que permite el desarrollo de sus actividades y funciones denominada *"Delegación"*.

Para el Derecho Administrativo se considera parte de la desconcentración llamada también horizontal, porque permite al titular de la dependencia transferir facultades administrativas a inferiores jerárquicos para atender y agilizar trámites ante los ciudadanos en un determinado territorio o región, en el marco del pacto federal casi todas las dependencias cuentan con Delegados en los Estados que conforman el territorio nacional, con lo que permite a la Administración Pública Federal, ser más eficientes en la atención directa de trámites con los ciudadanos, sin que tengan que trasladarse al domicilio que tienen en la sede de los poderes (Distrito Federal).

La delegación supone una verdadera transferencia de facultades, por lo que debe reunir dos requisitos indispensables, el primero es que el superior tenga facultades por Ley o Reglamento para delegar y como segundo el acuerdo de transferencias de facultades debe hacerse de conocimiento público.

La desconcentración es una forma de atender y responder asuntos vinculados a la competencia de un superior jerárquico en donde éste otorga autonomía, la cual puede ser técnica, financiera o patrimonial, se considera la antesala de la descentralización, aún que el vínculo determinante sigue siendo la subordinación ante un superior jerárquico, no sucede lo mismo con la delegación ya que en este caso es solo la transferencia de un mandato de facultades y su autonomía es para actuar a nombre de quien los delegó.

Bajo el mando del Ejecutivo también se encuentra, la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal conformada por organismos que tiene como fin atender cualquiera de los siguientes objetos:

I. *La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;*

II. *La prestación de un servicio público o social; o*

III. *La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social*[21]*.*

A pesar de que gozan de cierta autonomía porque la Dirección recae en un Órgano de Gobierno o Junta y sus actividades están reguladas por la Ley o Decreto[22] que los crea, existe un vínculo directo con el Ejecutivo Federal, ya que este designa al Director General y las actividades programadas requieren de recursos públicos que son otorgados por conducto de la SHCP, la cual tiene presencia y participación directa en los Órganos de Gobierno, las actuaciones están vigiladas por la Secretaria de la Función Pública. –En proceso de incorporación a la SHCP o en espera del nuevo Órgano Autónomo Constitucional-

Las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal, están obligadas a cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo y en consecuencia la dependencia responsable del sector forma parte del Órgano de Gobierno o Junta.

Se puede afirmar que los entes que conforman la Administración Pública Paraestatal, gozan de personalidad jurídica, patrimonio propio, tiene capacidad de administrarse, lo que les permite contar con una autonomía limitada de actuación en las actividades que les corresponde desarrollar, pero en materia de adquisiciones y obra pública están sujetos a las leyes correspondientes que se analizaran en el desarrollo de la presente investigación.

[21] Artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
[22] Artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Gran parte de las actividades que desarrollan estos entes jurídicos de la Administración Pública, están vinculadas con el "mercado" mediante gasto público que fomenta la producción de bienes o servicios, dentro de esta clasificación existirán Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y Fideicomisos.

El artículo 12 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, obliga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicar en el Diario Oficial de la Federación cada año la relación de las entidades paraestatales que el Ejecutivo reconoce como parte de la Administración Pública Federal, para comprender la evolución que ha tenido se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 2

Por año				**Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal**					
1982	***1988***	***1990***	***2000***	***2006***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***
1155	618	210	203	215	197	196	202	198	189

Fuente: Elaboración propia a partir del año 2000 a la fecha de la publicación en el Diario Oficial del mes de agosto de cada ejercicio, que realiza la SHCP. Del año 1982, 1988 y 1990 la información se obtuvo del libro Crisis y Futuro de la Empresa Pública, coordinado por Marcos Kaplan, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El Ejecutivo no contabiliza dentro de la tabla presentada, las entidades que disponen de Ley específica pero forman parte de la Administración Pública Federal de Órganos Descentralizados y Paraestatales, siendo las siguientes:

1. Instituto Mexicano del Seguro Social
2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
3. Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores
4. Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
5. Instituto Nacional de las Mujeres
6. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
7. Centros Públicos de Investigación en los términos de la Ley de Ciencia y Tecnología
8. Las empresas productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias
9. Procuraduría Agraria
10. Procuraduría Federal del Consumidor
11. Agencia de Noticias del Estado Mexicano y;
12. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano
13. Archivo General de la Nación

Como se puede aprecia en la Tabla 2, el comparativo evolutivo marca la tendencia de la Administración Pública Federal a partir de la década de los 80´s, buscó una reducción del sector paraestatal en su rama de creación de empresas, fideicomisos y fondos del Estado, como respuesta a las críticas nacionales e internacionales que realizaron diversos economistas y organismos internacionales respecto a la obesidad y monopolio que presentaba el Estado, con la decisión de esta nueva política el Estado se alejó de la visión de economía mixta, impulsando una nueva tendencia hacia la economía libre.

La crítica recibida a las economías mixtas, fue bajo el argumento que el Estado mantenía un monopolio sobre muchas áreas productivas, las cuales a decir de los exponentes deberían estar en manos de particulares para permitir una competencia en el mercado[23], al cuestionamiento se sumó la capacidad del Estado para administrar empresas (paraestatales) ya que presentaban una carga presupuestal deficitaria, los balances financieros arrojaban cifras de improductividad.

Los datos que arrojaron los resultados de evaluación sobre la capacidad administrativa del Estado, alentaron a los capitales internos a tener simpatía con la visión de que las paraestatales y empresas del Estado deberían dejar de ser una carga tributaria ya que no eran rentables.

Con las presiones endógenas y exógenas como las tres recomendaciones realizadas por "el Consenso de Washington[24]" el Estado Mexicano optó por iniciar un proceso de desincorporación, el Poder Ejecutivo inició un proceso de reducción, modificando su capacidad de intervención en ciertos sectores para el

[23] Se presume que el cuestionamiento del daño que hace el monopolio estatal sobre el mercado nace en la Universidad de Chicago bajo la tutela del Premio Nobel de economía, Milton Friedman, quien expuso en diferentes foros que la liberación económica conduce tarde o temprano a la democratización política, reduciendo la centralización política y control político. En el plano Nacional uno de los exponentes del liberalismo económicos fue Luis Pazos.

[24] Recomendaciones del Consenso de Washington: 1ª que los gobiernos apoyen al sector privado, 2ª la liberación de la política comercial y 3ª reducir el papel del Estado, donde también resaltaba la disciplina fiscal.

desarrollo y la ejecución de este fin, para dar legitimidad al proceso surgió la Ley de Entidades Paraestatales de fecha 14 de mayo de 1986, con este nuevo marco normativo, delimitó las atribuciones y funciones de las Paraestatales, con lo que fue posible determinar el procedimiento a seguir para cada una de las desincorporaciones sobre las áreas de interés público, utilizando la institución de la licitación para los mecanismos de venta mediante enajenación o concesión a favor de particulares con el fin de ampliar el sector privado.

El Estado; al disminuir su participación en el sector público y contraer al Poder Ejecutivo, permitió ampliar el sector privado condicionado a que la transmisión de lo desincorporado -áreas de interés público- podrían ser revertidas a favor del Estado, por lo que la figura jurídica de la concesión cobró mayor relevancia en la transición de la economía mixta a la economía de mercado.

Mediante la figura de la concesión el Estado obtuvo ingresos por la trasmisión de obligaciones dejando la carga de la administración de paraestatales, en cambio, obligó a los concesionarios a mejorar las condiciones de los servicios a favor de los gobernados y asumir las cargas laborales como patrón sustituto -en algunos casos-.

Una de las ventajas de la concesión para el particular o concesionario es poder obtener un beneficio económico (lucro) por realizar una actividad que le corresponde originalmente al Estado; para la trasmisión de cosa pública mediante la figura de la concesión el Estado recurrió a la institución denominada “licitación” adjudicando a la mejor propuesta mediante un contrato administrativo, por un tiempo determinado.

La falta de planeación del Gobierno y la urgencia de quitar las cargas económicas del Estado, bajo el enfoque de economía libre y atender las críticas recibidas del exterior, ocasionó que los monopolios que tenía el Estado en áreas de telecomunicaciones, banca, fertilizantes, almacenes de depósito entre otras, se

otorgarán a particulares sin que existiera una debida competencia, la decisión fue precipitada, fomentando una nueva clase burguesa que no existía en el país y en algunos casos la inexperiencia de los particulares colocó en problemas al Estado como la crisis generada en el año de 1994 a principio del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.

El adelgazamiento aparente del Estado y en consecuencia de la Administración Pública Federal, solo se dio en la transmisión de obligaciones laborales[25] y la reducción de activos patrimoniales o infraestructura del Estado, y es que los bienes muebles e inmuebles por su naturaleza jurídica si fueron sujetos a la enajenación (venta-privatización) por parte del Estado a favor de particulares.

A la distancia de 1917 la figura del Ejecutivo Federal (presidencialismo) se ha visto cada vez más reducida en su esfera de facultades y atribuciones, ya que ésta cada vez tiene menor participación en el mercado y la obligación ha recaído paulatinamente en las empresas –de capital privado- éstas sin un sentido social han buscado reducir sus costos de operación, aumentar sus ingresos mediante el uso de redes de distribución que amplíen su margen de ganancia, generando un desempleo y en consecuencia la disminución del poder adquisitivo del mexicano.

[25] La Posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en diversas tesis que las relaciones de trabajo entre los organismos descentralizados y sus trabajadores se rigen por el Apartado “A” del artículo 123 constitucional, Justo Nava señala resumen en los siguientes términos las posturas del Máximo Tribunal “a) se encuentran desvinculados en diversos grado de administración central, a los que se encomienda el desempeño de algunas tareas administrativas por motivos del servicio, colaboración o por región, no forman parte del Poder Ejecutivo en tanto que son componentes de la Administración Pública Federal, cuyos objetivos generales son auxiliarlo en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de asuntos del orden administrativo, cuyos objetivos los señala el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. b) Tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central y son parte integrante de la Administración Pública Federal, en su faceta paraestatal. c) Aun que cuenta con personalidad jurídica propia, no son independientes del Estado, pues son controlados de manera indirecta por la administración centralizada. d) Son personas jurídicas públicas, expresión que no debe confundirse con el de personas estatales. e) No son esencialmente autoridades, ni su función es estrictamente de poder o de coacción. f) Son órganos de la Administración Pública Paraestatal, no forman parte de los Poderes Ejecutivos, Estatal ni Municipal. g) El hecho de que presten servicios públicos o que no persigan fines lucrativos no incide en el régimen laboral entre ellos y sus trabajadores. (Organismos Públicos Descentralizados, Editorial Porrúa, México 2011, Pág. 12)
La Jurisprudencia 1/96 “ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL” Votada por unanimidad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puso fin a la discusión sobre el tipo de relación laboral.

La respuesta que ofreció el Estado mexicano, ha sido en gran medida bajo la figura de la regulación[26], con lo que se han fijado cada vez nuevas reglas que permiten al sector público intervenir en el sector privado y ha dado certeza paulatina al fomento de competitividad, alejando el fantasma de la nacionalización o expropiación a favor del Estado de lo otorgado. Antes de emitir estas regulaciones en el Diario Oficial de la Federación, las dependencias y organismos descentralizados envían la propuesta de regulación a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) para llevar a cabo el proceso de mejora regulatoria.

El fenómeno que inició en la década de los 80´s de reducir la Administración Pública Paraestatal, continúa en la misma tendencia probablemente para el ejercicio 2015, se presente solo un aproximado de 100 o menos paraestatales ya que PEMEX y CFE así como sus empresas productivas subsidiarias y filiales, con su nueva legislación abandonaron la lista y forma parte de las denominadas Empresas Productivas del Estado.

Con la reforma constitucionales promovidas por el Presidente Enrique Peña Nieto, el Ejecutivo busca impulsar un reacomodo de la clase gobernante y de la nueva dimensión que tendrá la Administración Pública, los paradigmas se cuestionan y se proponen nuevos modelos de gobernanza que den certeza a la estabilidad política tratando de incluir a todas las fuerzas, para Francisco Moyado *"la gobernanza es la capacidad de interlocución y coordinación del gobierno con diversos actores para el enfrentamiento y procesamiento de nuevos intereses, que permitan la definición de soluciones ínter e intra-organizativas.[27]"*

[26] Comisión Federal de Mejora Regulatoria ofrece la siguiente definición del término Regulación: "El Estado emite reglas que norman las actividades económicas y sociales de los particulares. Mediante estas reglas se pretende garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, generar certeza jurídica, garantizar derechos de propiedad, evitar daños inminentes o bien atenuar o eliminar daños existentes a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía". Tomada de la página http://www.cofemer.gob.mx/ visitada el 21 de noviembre del 2014.

[27] Moyado Francisco, Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidad para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México, Editorial INAP, 2014, Pág. 33

En consecuencia, se modifica el sistema político porque se plantea una nueva relación entre las instituciones públicas y los poderes de la unión, la posibilidad de reelección de los cargos de elección del Poder Legislativo modifica sustancialmente un principio histórico de la Revolución Mexicana y ofrece acorde al contexto internacional la apertura de la profesionalización de quienes atienden el deber de generar leyes –resulta ilógico cuando este órgano emite normas que contravienen a la propia constitución, que generan controversias legales-.

Se ha dado vida a nuevas instituciones públicas, muchas de ellas cambiando sus esquemas como el caso reciente de PEMEX y CFE, acompañadas en su proceso de reforma con nuevos organismos gubernamentales especializados en la regulación del sector energético y que atiende a una complejidad de tramado empresarial con intereses netamente lucrativos insertos en el mercado nacional e internacional.

El éxito y funcionamiento adecuado de las instituciones nuevas o renovadas le corresponde a la Administración Pública, quien deberá adaptarse para dar viabilidad atendiendo las directrices planteadas en la Constitución y las Leyes secundarias que sientan las bases de crear en su entorno los modelos de organización que mejor convengan para alcanzar sus objetivos.

Si bien es cierto que; el sistema político presenta cambios en los sectores energéticos, de telecomunicaciones, y educativo, también es una realidad que el régimen político que se encarga de velar por las relaciones entre gobernados y gobernantes, ha comenzado a presentar algunas modificaciones interesantes de reflexión, el acceso a la información ya es una garantía reconocida, la posibilidad de consulta popular, -esta institución no logró éxito en su primer intento de modificar las reformas al artículo 27 de la Constitución o disminuir la cantidad de representantes en el Congreso de la Unión, habría que valorar cual será realmente su alcance en un futuro- la posibilidad de iniciativa de ley por parte de los

ciudadanos bajo la visión de la gobernanza. Sin embargo, no serán suficientes si no se les marcan reglas claras que impulsen el diálogo.

Una decisión acertada en el fortalecimiento del diálogo entre gobernados y gobernantes se puede dar en el proceso de la planeación de ejecución de los recursos, tal como acontece en el Distrito Federal donde se destina el 3% del presupuesto que tienen las Delegaciones para que sean los habitantes quienes definan las prioridades a resolver, sería loable retomar el modelo del "Programa de Solidaridad" que utilizaba la metodología del "diagnóstico situacional" para desarrollar e instrumentar las soluciones a los problemas detectados en una interacción sociedad-gobierno, permitiendo con ello fortalecer al régimen político.

Recordando la frase del Lic. Víctor Manuel Barceló Rodríguez[28] *"Lejos del que manda, cerca del que paga"* existe un crecimiento del sector gubernamental bajo esquemas horizontales e independientes de forma autónoma alejados de la figurada del Poder Ejecutivo.

Como resultado de las reformas que ha sufrido la Constitución, las modificaciones a las leyes secundarias y la política que ha puesto en marcha el Ejecutivo Federal se ha contraído la administración paraestatal, aun cuando las obligaciones y responsabilidades que tiene la Administración Centralizada se sujetan a la premisa *"administrar eficaz y eficientemente lo que corresponde hacer"*. Con medidas de austeridad en el gasto, que contrastan con la realidad y dinámica que demanda la sociedad.

Es preciso señalar que el texto constitucional en su artículo 69 reconoce como responsable de toda la Administración Pública, al Poder Ejecutivo quien tiene la obligación de:

[28] Víctor Manuel Barceló Rodríguez, profesor normalista y economista, ex gobernador provisional del Estado de Tabasco junio-diciembre de 1999.

"En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país".

La Administración Pública es responsable de coordinar y supervisar las actividades para que el Estado logre sus fines y objetivos de forma eficaz y eficiente bajo las funciones básicas de planear, organizar, dirigir y controlar, teniendo siempre en cuenta el entorno que influye en la decisión, sobre las obligaciones utilizando la forma centralizada, paraestatal o bien mediante la figura jurídica de la regulación-concesión.

El primero de septiembre de cada año, el Ejecutivo presenta un Informe por escrito que incluye el estado que guarda la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, los resultados obtenidos aluden las relaciones de actuaciones que sostuvo en el ejercicio con los poderes Legislativo y Judicial, así como la participación que realizó en el uso de sus facultades y atribuciones con los Estados que integran el Pacto Federal incluyendo al Distrito Federal, en ese marco de relaciones también se hace alusión a los vínculos que sostiene con los Órganos Autónomos Constitucionales.

Sin embargo, el grado de responsabilidad del informe no contempla incluir los resultados de los Poderes Legislativo, Judicial o los Órganos Autónomos Constitucionales, pese a que es el Jefe del Estado Mexicano, existe una gran opacidad de información comparada con las obligaciones que tiene la Administración Pública Federal y la vigilancia ciudadana que hay sobre de esta.

Durante el ejercicio 2014 el Poder Ejecutivo ejerció aproximadamente $4 billones de pesos[29] muy por encima del presupuesto destinado para al Poder Legislativo, Judicial y los Órganos Autónomos, una cantidad similar será utilizada para el ejercicio 2015.

[29] Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2014.

Con los datos que ofrece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se puede verificar el destino del gasto público por ejemplo en el año 2014, se reportó por prestaciones personales –salarios- un gasto aproximado a $1 billón de pesos, para el pago de deuda interna y externa se destinó una cantidad similar y cerca de $655 mil millones fueron para subsidios y transferencias, así que el destino de recursos para las adquisiciones y asignación de contratos de lo que se ejerce es aproximado a $2 billones de pesos. (Ver Anexo IV)

Mucho se cuestiona el salario que recibe el Ejecutivo, el cual de acuerdo al PEF es:

Tabla 3

Cargo	**Ingreso Anual Bruto Ejercicio 2014 (en pesos)**	**Ingreso Anual Bruto Ejercicio 2015 (en pesos)**
Presidente de la República	$4,216,615.00	$4,294,656.00

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2014, 2015

Es decir, por administrar responsablemente más de 4 billones de pesos percibe el equivale al 0.00015%

Aun cuando las cantidades asignadas al Poder Ejecutivo para el funcionamiento de la Administración Pública Federal resultan extraordinarias, los problemas de la desigualdad entre las clases sociales no han sido resueltos.

El 6 de marzo de 1994 en el Monumento a la Revolución Lic. Luis Donaldo Colosio dijo "*México presenta dificultades severas en la desigualdad y gente agraviada por falta de justicia"* a más de 20 años de su famoso discurso, cual es la evolución y dimensión que tiene el Poder Judicial.

1.2.3 El Poder Judicial

Su función y objetivo principal es la impartición de justicia refiere la Constitución en su artículo 94, que el Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Resulta relevante señalar que la Ley Orgánica del Poder Judicial considera para ejercer como parte del mismo, al Consejo de la Judicatura Federal, al Jurado Federal de Ciudadanos, los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal y en los demás que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

Continuando con el análisis de dimensión de los poderes es necesario conocer cuál es la situación de la organización que ofrece actualmente el Poder Judicial de la Federación como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 4

Total	Integración del poder Judicial		
1	La Suprema Corte deJusticia de la Nación[30]	Integrada por 11 ministros que sesionaran en pleno o dentro de las dos salas que conforman la Corte.	Electos en el Senado de la terna que propone el Presidente de la República. Duraran 15 años en su encargo.
1	Tribunal Federal Electoral[31]	Integrado por 7 magistrados en una Sala Superior. 7 Salas Regionales y una Sala Regional Especializada, integradas por 3 magistrados.	Electos por el Senado a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Duraran 9 años en su encargo.
210	Tribunales Colegiados de Circuito	Integrado por 3 magistrados, un Secretario de Acuerdos, y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.	Nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán 6 años en su cargo con la opción de ser promovidos o ratificados haciéndolos inamovibles salvo por falta.
85	Tribunales Unitarios de Circuito	Integrados por un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.	Nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán 6 años en su cargo con la opción de ser promovidos o ratificados haciéndolos inamovibles salvo por falta.
347	Juzgados de Distrito	Integrados por un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el	Nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán 6 años en su cargo con la opción de ser promovidos o ratificados

[30] De acuerdo al Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (2011-2013) realizado por el INEGI, contaban con un total de 3,296 trabajadores
[31] Con un total de 1672 trabajadores, ídem.

		presupuesto.	haciéndolos inamovibles salvo por falta.
1	El Consejo de la Judicatura Federal	7 miembros.	1 será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; 3 Consejeros designados por el Pleno de la Corte, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; 2 Consejeros designados por el Senado; 1 por el Presidente de la República.
33	Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares	Integrado por 3 magistrados, un Secretario de Acuerdos, y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.	Nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán 6 años en su cargo con la opción de ser promovidos o ratificados haciéndolos inamovibles salvo por falta.
10	Tribunales Unitarios de Circuito Auxiliares	Integrado por un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.	Nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán 6 años en su cargo con la opción de ser promovidos o ratificados haciéndolos inamovibles salvo por falta.
41	Juzgados de Distrito Auxiliares	Integrados por un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.	Nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán 6 años en su cargo con la opción de ser promovidos o ratificados haciéndolos inamovibles salvo por falta.
7	Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervenciones de Comunicaciones	Integrado por un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.	Nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán 6 años en su cargo con la opción de ser promovidos o ratificados haciéndolos inamovibles salvo por falta.
3	Juzgados de Distrito Especializados en Ejecución de Penas	Integrado por un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.	Nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán 6 años en su cargo con la opción de ser promovidos o ratificados haciéndolos inamovibles salvo por falta.
3	Juzgados de Distrito en Materia Mercantil, Especializados en Juicios de Cuantía Menor	Integrado por un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.	Nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán 6 años en su cargo con la opción de ser promovidos o ratificados haciéndolos inamovibles salvo por falta.
	Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la CPEUM	**Fracción XII.-** Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca	
	El Jurado Federal de Ciudadanos	Integrado por 7 ciudadanos designados por sorteo, en los términos que establece el Código Federal de Procedimientos Penales.	

Fuente: Elaboración propia a partir de la CPEUM, la LOPJF y el portal http://www.dgepj.cjf.gob.mx/organosjurisdiccionales/numeroorganos/numorganoscir.asp del Consejo de la Judicatura, visitado el 10 de septiembre del 2014[32].

Pese a la importancia y dimensión que tiene este Poder dentro del equilibrio con los demás, ha sufrido escasas modificaciones en su estructura y funcionamiento, siendo la más relevante la iniciativa de reforma de 1994 que se presentó al inicio de la administración el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, que consistió en la disminución de la cantidad de ministros que integraban la Suprema Corte de 21 a tan solo 11 integrantes, así como la conformación del órgano

[32] La página electrónica del Consejo de la Judicatura refiere "*no se incluyeron 40 plenos de circuito y que la actualización de la información corresponde al 1 de septiembre del 2014*".

administrativo, *“Consejo de la Judicatura Federal”* quien asumió la responsabilidad de las actividades administrativas que resuelvan los problemas de organización y funcionamiento.

El Consejo de la Judicatura Federal cuenta con un total de 35,150 trabajadores de acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia (2011-2013), dentro de las atribuciones que tiene sobre salen:

- La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación
- Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación
- Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República;
- Hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción
- Suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querella contra ellos en los casos en que proceda
- Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos
- Emitir las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En proporción al crecimiento demográfico el Poder Judicial de la Federación ha dado respuesta creando las jurisdicciones necesarias para la impartición de la justicia, cada año se crean nuevos tribunales que acorde a las materias permiten una atención directa con los ciudadanos para impartir la justicia que demandan.

Entonces se puede afirmar que el Poder Judicial de la Federación presenta un crecimiento en su organización, infraestructura y atención a los usuarios, hay que destacar que ha implantado mejoras de transparencia relevantes en cuanto a la sistematización y utilización de Tecnología de la Información y Comunicación (TIC), además de ofrecer servicios de compilaciones de jurisprudencias y acceso a su acervo bibliográfico.

Dentro de las garantías que gozan los habitantes de este país, consagrada en el artículo 17 de la Constitución, refiere al derecho que se otorga para que se *administre* justicia, en consecuencia, la actividad que desarrolla todo el Poder Judicial, cumple con un la lógica del proceso administrativo que arroja un resultado, el cual se puede traducir en una sentencia o resolución que cumplió con una metodología, organización y desarrollo que implicó el uso de recursos humanos y materiales, en algunos casos se requiere la opinión de expertos –peritos- por la prestación de un servicio.

La crítica constante al Poder Judicial gira entorno a su legitimidad, ya que no está sujeto a elección de voto directo por parte de los gobernados, para decidir quiénes deban integrarlo, su mecanismo de elección es el resultado de un consenso entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de donde surge la determinación y elección de quienes constituyan este poder, además que en su encargo tienen mayor duración que el Ejecutivo y Legislativo.

Para el ejercicio 2014 el Poder Judicial dispuso de $50, 241, 566,172.00 y para el ejercicio 2015 se destinó un presupuesto por la cantidad de $51, 769, 068,710.00.

En comparación con la responsabilidad que tiene el Poder Ejecutivo los Ministros de la Corte tienen un salario superior, tal como se ilustra en la Tabla 5.

Tabla 5

Cargo	Ingreso Anual Bruto Ejercicio 2014 (en pesos)		Ingreso Anual Bruto Ejercicio 2015 (en pesos)	
Ministros de la Suprema Corte de Justicia Presidente	$6,343,460.00		$6,760,998.00	
	Ministros del 3ro transitorio de la CPEUM	Ministros acorde a la reforma	Ministros del 3ro transitorio de la CPEUM	Ministros acorde a la reforma
Ministro de la Suprema Corte de Justicia	$6,343,460.00	$4,209,600.00	$6,760,998.00	$4,215,615.00

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación de los Ejercicios 2014, 2015

Mención especial se debe hacer de los sueldos que perciben los 7 integrantes del Consejo de la Judicatura de la Federación, ya que su salario es equivalente al que percibe un Ministro de la Corte acorde a la reforma.

La dimensión que se ha presentado hasta este momento ha sido acorde a la estructura del Gobierno Federal en la visión clásica de la teoría del Estado de estar depositado en tres poderes.

La dimensión de los tres poderes tradicionales ha generado un replanteamiento de los órganos del Estado, el desgaste del modelo cuestiona el paradigma y obliga a reconstruir las relaciones de coordinación entre los poderes, en nuestro país se ha optado por que sea en el terreno de la política detentada en los partidos la que se encargue de generar la armonización; de ahí que la reforma contemple la posibilidad de la figura de gobierno de coalición.

Desde mi punto de vista, lo idóneo es que cada uno de los poderes incluyera en sus estructuras administrativas unidades de enlaces oficiales que sean las que se encarguen de cabildear públicamente las relaciones con un código de ética que señale sanciones a la falta de este.

Sin embargo, la Administración Pública siempre presenta formas que permiten responder y atender las necesidades sociales acordes al tipo de gobierno. No todas las facultades y competencias están en el plano del orden Federal, la Constitución reconoce en los Estados y Municipios como formas de Administración Pública, que atienden conforme a la división política y territorial que tiene nuestro país, por lo que a continuación se abordan.

1.3 Estados y Municipios

La organización del Estado mexicano también atiende en función de la división política de su territorio, conformada por 31 estados incluyendo al Distrito Federal que integran el Pacto Federal los cuales tienen formas de gobiernos divididos en poderes.

Cada Estado cuentan con organismos e instituciones oficiales que conforman las Administraciones Públicas Estatales o Municipales con similitud a la del Gobierno Federal, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución tal como a letra versa:

> *"Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre… Sic"*

En concordancia al texto; el artículo 116 precisa lo relativo a la división de poderes en los Estados tal como a la letra versa:

> *"El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo."*

Ninguno de los poderes de la federación, ni los Estados o el propio Distrito Federal es ajeno a lo dispuesto, la actual organización del Estado mexicano en cuanto a lo relativo a los órdenes de gobierno atendiendo la división política del Pacto Federal en armonía con la teoría tradicional del Estado, se presenta el listado de los Estados y el Distrito Federal, así como el Presupuesto de Egresos asignados para los ejercicios 2014 y 2015.

Tabla 6

Estado de:	Presupuesto de Egresos	
	2014	2015
Aguascalientes	$15,096,581,000.00	$17,015,488,000.00
Baja California	$41,188,406,171.00	$34,637,017,281.23
Baja California Sur	$9,877,414,768.00	$12,993,794,817.00
Campeche	$17,460,718,926.00	$18,782,465,029.00
Coahuila	$38,166,441,000.00	$41,806,642,000.00
Colima	$10,879,551,000.00	$12,653,092,000.00
Chiapas	$78,061,572,475.00	$80,393,124,585.00
Chihuahua	$53,800,000,000.00	$58,000,000,000.00
Durango	$26,765,287,503.00	$29,322,958,543.00
Guanajuato	$62,154,896,782.00	$67,156,519,782.00
Guerrero	$42,417,862,775.00	$44,053,803,800.00
Hidalgo	$28,453,231,567.00	$31,930,164,196.00
Jalisco	$83,292,098,000.00	$87,694,651,930.00
México	$195,303,834,420.00	$211,944,065,905.00
Michoacán	$57,641,044,777.00	$57,803,992,937.00
Morelos	$19,453,754,000.00	$19,975,370,000.00
Nayarit	$15,956,368,000.00	$17,730,929,000.00
Nuevo León	$68,095,631,513.00	$75,441,683,053.00
Oaxaca	$51,730,870,669.00	$57,182,209,034.00
Puebla	$65,946,802,066.00	$67,689,255,648.00
Querétaro	$24,097,197,370.00	$26,564,435,137.00
Quintana Roo	$20,769,169,454.00	$37,963,419,844.00
San Luis Potosí	$34,039,039,878.00	$37,516,389,805.00
Sinaloa	$39,637,098,058.00	$43,130,436,529.00
Sonora	$46,442,887,921.00	$48,594,060,440.00
Tabasco	$39,652,510,513.00	$43,461,942,831.00
Tamaulipas	$37,108,897,000.00	$41,668,479,114.00
Tlaxcala	$12,236,103,156.61	$12,675,920,034.00
Veracruz	$94,972,000,000.00	$102,574,000,000.00
Yucatán	$33,033,246,698.00	$35,811,880,382.00
Zacatecas	$24,308,801,080.00	$25,913,841,581.00
Distrito Federal	$156,837,576,548.00	$169,222,623,302.00
Gran Total	**$1,544,876,897,102.61**	**$1,669,304,658,554.23**

Fuente: Elaboración Propia, datos tomados de las gacetas o periódicos oficiales de los Estados citados. Nota: Los datos presentados atienden a la aprobación de la Ley o Decreto de Egresos, contempla los ingresos que recaudan y las participaciones Federales, todos los Estados se reservan la posibilidad de adquirir deuda o modificar sus cifras.

Cada Estado, goza de su propia Constitución Política local y Leyes con el mismo orden y alcance dentro de su territorialidad, las cuales no podrán estar en contra del contenido de la CPEUM, ni podrán legislar en aquellos temas que le son propios de la Federación y correspondan a cualquiera de los Poderes de la Unión.

En cuanto a su organización y funcionamiento, cuentan con un poder ejecutivo, un legislativo y un judicial, así podrán determinar las Leyes que mejor convenga y determinar la forma de su Administración Pública tanto del Estado como de los Municipios y lo relativo a su división política, en consecuencia, gozan de ordenamientos propios para realizar sus procedimientos de asignación de contratos.

Quien ocupe el cargo de Gobernador, no podrá volver a ocuparlo, tampoco serán elegibles para el periodo inmediato aquel que hayan ocupado el cargo como gobernador sustituto, interino o provisional[33].

La reforma a la CPEUM, de fecha 10 de febrero del 2014, establece en el artículo 116 fracción II párrafo segundo lo siguiente:

> *"Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato"*

En consecuencia, el Poder Legislativo de los estados goza de un tratamiento diferente en cuanto al tema de la reelección, podría resultar que un mismo diputado local sea reelecto hasta alcanzar 12 años de servicio legislativo, sin que tenga limitaciones como en el caso de la figura del Gobernador,

[33] Artículo 116 Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del orden de gobierno encontramos a la figura jurídica del Municipio Libre que está sujeto al espacio territorial que tienen delimitados los Estados.

Dentro del país hay 2441 municipios y 16 delegaciones u Órganos Políticos Administrativos que integran al Distrito Federal.[34] Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine[35].

En el Distrito Federal se establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal[36]

La figura del Ayuntamiento –municipio- es la forma de Gobierno más antigua que tiene registrada nuestra historia vale la pena recordar un poco de historia. Fue entre un 5 y 10 de julio de 1519 cuando Hernán Cortés constituyera el primer Ayuntamiento de América Latina bajo el nombre de la Villa Rica de la Veracruz, -hoy conocido como el municipio de Veracruz de Ignacio de la Llave-, de acuerdo con la Ley Española de la época si se fundaba una ciudad con cabildo, ésta obtenía autonomía, Cortés planeó que con ello alcanzaría un grado de autoridad, que le permitiría poder recaudar tributos a nombre de la corona española y no estar por debajo de las autoridades eclesiásticas que lo acompañaron[37].

La figura tradicional de la no reelección de autoridades municipales también se ve modificada con la reciente reforma, dando carta amplia para que los Estados modifiquen sus constituciones locales, donde establezcan la elección consecutiva de los presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre que el mandato de los ayuntamientos no haya sido superior a tres años.

---

[34] Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2013, INEGI Pág. 49

[35] Artículo 115 Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[36] Artículo 121 Base Tercera, Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Una de las diferencias que distingue a los Órganos Políticos Administrativo con los Ayuntamientos, es la carencia de personalidad jurídica y patrimonio propio, estando sujetos a la centralización de facultades que tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo que su autonomía es relativa.

[37] Díaz del Castillo, Bernal; Ramírez Cabañas, Joaquín (1939). Historia verdadera de la conquista de la Nueva España. Tomo I (html) Págs. 162 - 165. México D.F.: Pedro Robredo. Consultado el 10 de octubre de 2014.

Fue el Ayuntamiento la primer forma de Administración Pública que tuvo nuestro país, lo que naciera con la intención de ser la pieza clave de la recaudación tributaria y en la aplicación de recursos, se han convertido en espacios de trampolín político, sin que exista un interés sobre la responsabilidad de administrar y resolver problemas públicos, las administraciones municipales[38] tienen como principales dificultades las siguientes:

1.- Marco Normativo impreciso e inconsistente
2.- Falta de capacidad para dimensionar los conflictos existentes, planificar y diseñar las estrategias que permitan dar las soluciones
3.- La duración del gobierno limita ampliamente
4.- La falta de aplicación de Tecnología en la Gestión Pública
5.- La curva de aprendizaje que se someten quienes llegan a los cargos públicos, no es lo mismo prometer a cumplir y sobre todo si quien ofrece desconoce el marco de actuación real del servicio público.

En el proceso de conformación de la división política que integra la nación mexicana existe un tema obligado a tratar relativo al reconocimiento de la autonomía a los pueblos indígenas garantizado en el artículo 2º de la Carta Magna; y es que los Estados como los Municipios deberán ser respetuosos de la territorialidad que tengan los asentamientos originales de los pueblos indígenas, el respeto y reconocimiento de sus autoridades acordes a sus usos y costumbres gozando de libre determinación y autonomía.

Sin lugar a duda, la autonomía desde el punto de vista de independencia de los poderes tradicionales es uno de los conceptos más añejos, pero ahora se presenta como innovadores.

[38] Rodríguez Cesar, Las dificultades de las transiciones administrativas de los municipios en México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Documento de Trabajo. Núm. 23, 2007

A partir de la década de los 90´s, fue concebida dentro de nuestra Constitución el nacimiento del primer Órgano Autónomo Constitucional, el entonces Instituto Federal Electoral, instancia que se le encomendó organizar las elecciones con la integración y participación de los ciudadanos, el fin era ciudadanizar este nuevo órgano sin embargo, en su nacimiento se condicionó que existiría dependencia del poder legislativo en particular de la Cámara de Diputados y de los Partidos Políticos –estos últimos han logrado apoderarse de este órgano como un botín monopólico de acceso al poder-

La intención de crear Órganos Autónomos es que estuvieran en manos de ciudadanos ajenos a las redes del poder y que diera paso a una transformación del régimen político, pero las máximas señaladas en las obras de Michel Foucault[39], indica que *"el poder no se comparte, se ejerce"*, veamos como las instituciones de interés público conocidas como partidos políticos, ha copado esta forma de Administración Pública.

[39] Michel Foucautl, Estrategias de Poder, obras esenciales volumen II, editorial Paidos Ibérica SA., España, 1999. Págs. 84-85

1.4 Órganos Autónomos Constitucionales

Existen en México organismos sujetos a su propia reglas legales que atienden funciones de Estado a favor de los gobernados y disponen de recursos públicos para su funcionamiento así como; de recursos humanos que también reciben la clasificación de servidores públicos; son: los Órganos Autónomos así declarados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución reconoce varios tipos de autonomías, la primera atiende a la teoría tradicional del Estado, la que se reconoce a cada uno de los poderes que integra el Supremo Poder de la Federación siendo autónomos en aparente independencia el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también gozan de autonomía los Estados y los Municipios, aun cuando la realidad política y social analizada en la presente investigación arroja claramente que existe una necesaria y obligada interrelación entre todos los poderes públicos, para atender los fines del Estado.

Por autonomía se debe entender "la libertad de gobernarse por sus propias leyes o fueros[40]" cuya definición es acorde para los Estados y Municipios, así como la reconocida a los pueblos indígenas, limitada por los alcances establecidos en el texto constitucional.

Sin embargo, la autonomía que otorga la Constitución a los Órganos Autónomos es una independencia política de los poderes tradicionales para que atiendan funciones propias del Estado, no implica que éstos puedan emitir leyes u otorgar privilegios, se trata de entidades coadyuvantes que son ajenas en cuanto a su organización y funcionamiento de los poderes tradicionales, lo que les permite emitir actos o resoluciones administrativas.

El régimen político se encuentra en un proceso de recomposición ya que se han dotado de autonomía a órganos independientes de los tres poderes en los que

[40] Escriche Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, París 1851. Consultado en el portal http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=364 el día 23 de octubre del 2014.

descansaba el gobierno tradicional, controvirtiendo al paradigma de la teoría clásica de la división de poderes; en nuestra Constitución Política confluyen ambos supuestos, el poder del Estado se ha fragmentado en representaciones autónomas constitucionales que asisten en la dirección política y económica, cuya naturaleza jurídica deviene de la máxima norma.

Los Órganos Autónomos Constitucionales forman parte del crecimiento de la Administración Pública, la autonomía de estos organismos suponen como requisito *sine qua non* su pertenencia al Estado, y por ende la ampliación del gobierno, se esperaría que con ello se propicie la gobernanza -el diálogo-.

Las autonomías que ha otorgado la Constitución no atienden a la redistribución de riqueza, son nuevas instancias gubernamentales donde se pueden hacer valer garantías constitucionales consagradas a favor de los habitantes.

Lo preocupante es que no presentan un esquema claro de la rendición de cuentas, porque su compromiso de designación y ocupación del cargo no fue una decisión del ciudadano-elector, son resultados de los acuerdos que celebran el Poder Ejecutivo y Legislativo, por lo que no son tomados en cuenta los auténticos jefes de la clase burocrática. –La nación-

Pese a que cuentan con mecanismos de elección para la designación de los titulares, éstos no obedecen a un principio de elección directa popular y los procesos de selección al igual que el Poder Judicial quedan supeditados al consenso y proceso electoral que determine la propia Constitución o Ley que los regula, siendo los grandes electores el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, para la designación de los titulares del órgano autónomo correspondiente.

La CPEUM reconoce como Organismos Autónomos Constitucionales los que a continuación se enlistan:

Tabla 7

Nombre	Fundamento Constitucional	Principal Función
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	**Artículo 3, fracción IX.** Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa…	…Emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación….
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) cambiara de nombre por Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI)	**Artículo 6, apartado A, fracción VIII.** La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna…	…Garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales…
Instituto Nacional de Estadística y Geográfica (INEGI)	**Artículo 26 apartado B.** El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica… estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios…	…Regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia…
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	**Artículo 26 apartado C.** El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios…	…La medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social...
Banco de México (BANXICO)	**Articulo 28, párrafo quinto.** El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración	...Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, …
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	**Articulo 28, párrafo 13º.** El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio… **Fracción II.-** Ejercerán su presupuesto de forma autónoma	…Objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios…
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	**Articulo 28, Párrafo 15º fracción II.**…. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma	El desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones en México
Instituto Nacional Electoral (INE)	**Artículo 41, fracción V, apartado A.** El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios…. independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional…	…Autoridad en materia electoral…
Tribunales de lo Contencioso Administrativo	**Artículo 73, fracción XXIX-H.** Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos…	…Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares… imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad….
Procuraduría General de la República (PGR)	**Artículo 102 Apartado A.** El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios	…La persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal…
Comisión Nacional de Derechos Humanos (DNDH)	**Artículo 102 Apartado B Párrafo tercero**….Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios…	...Protección de los derechos humanos…

FUENTE: Elaboración propia a partir de la CPEUM.

Es importante destacar que los Órganos Autónomos reconocidos en la CPEUM, señalados en la tabla anterior son de carácter federal, el presupuesto asignado para los ejercicios 2014 y 2015 fue el siguiente:

Tabla 8

Órgano Autónomo	2014 (pesos)	2015 (pesos)
Instituto Nacional Electoral (INE)	11,833,978,178.00	18,572,411,236
Comisión Nacional de Derechos Humanos (DNDH)	1,416,381,046.00	1,465,956,043
Instituto Nacional de Estadística y Geográfica (INEGI)	7,839,972,647.00	8,498,664,643
Banco de México*	6,232,500,000.00	Sin información
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	297,126,371.00	478,332,005
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	613,350,881.00	1,020,000,000
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	2,000,000,000.00	2,000,000,000
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2,226,881,319.00	2,526,869,053
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)		893,200,824
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)		490,604,860

Fuente: Elaboración Propia tomada de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación ejercicios 2014, 2015. *Banco de México determina su presupuesto de forma autónoma e informa al Congreso.

La Constitución obliga a los Estados así como al Distrito Federal, a crear Órganos Autónomos Estatales encargados de proteger los Derechos Humanos, el Acceso a la Transparencia de Información, así como aquellos encargados de regular los procesos electorales, e impartición de justicia administrativa y recientemente los tribunales electorales.

Resulta obligatorio distinguir que la autonomía que otorgó la Norma Suprema, a estos órganos para tener la independencia de los poderes tradicionales, radica en los rubros de ejercicio presupuestal, técnica y de gestión, así como auto determinar hacia su interior la estructura organizacional y de funcionamiento, personalidad jurídica y patrimonio propio, con un fin que el Estado asignó atender, ello no implica que en la *"praxis"* deban estar aislados de la comunicación y relación con los otros poderes del Estado.

Existen otros organismos con autonomía limitada que deviene de la propia Constitución, aunque quedan sujetos algunos de los poderes tradicionales, resultan una especie de híbridos que no lograron por alguna razón de Estado la autonomía absoluta, en consecuencia, su dependencia presupuestal está sujeta a éstos.

Bajo ese contexto encontramos en la Constitución a los primeros órganos autónomos dependientes sujetos a la figura de desconcentrados de la Secretaría de Educación; fueron las Escuelas de Educación Superior, dotadas de autonomía por la iniciativa de 1979; consistió en el autogobierno y la libertad de cátedra, así como gozar de personalidad jurídica y patrimonio propio y otros que se exponen (Ver la Tabla 9).

Tabla 9

Nombre	Fundamento Constitucional	Dependiente de:
Universidades Públicas e Instituciones de Educación.	**Artículo 3, fracción VII.** Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas …	Poder Ejecutivo, con dependencia directa de la Secretaria de Educación.
Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano	**Artículo 6 apartado B, fracción V.** La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro	Poder Ejecutivo, con dependencia de la Secretaria de Comunicaciones y Transporte.
Tribunales Agrarios	**Artículo 27, fracción XIX.** …. En general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción…	La administración de justicia agraria
Auditoria Superior de la Federación (ASF)	**Artículo 79.** La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones…	Poder Legislativo con dependencia directa de la Cámara de Diputados.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (TRIFE)	**Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.	Poder Judicial, dependencia directa al Presidente de la Suprema Corte de Justicia.
Comisión Nacional de Hidrocarburos y; Comisión Reguladora de Energía	**Artículo 28 séptimo párrafo** El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética… **Décimo Segundo Transitorio**…Órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos,……	Poder Ejecutivo, dependencia directa con la Secretaria de Energía y participación de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos	**Décimo Noveno transitorio.**… Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, con autonomía técnica y de gestión, que disponga de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios para financiar un presupuesto total que le permita cumplir con sus atribuciones	Poder Ejecutivo, dependencia directa con la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Empresas Productivas del Estado	**Vigésimo transitorio Fracción I y II…**Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución	Poder Ejecutivo, dependencia directa con la Secretaria de Energía y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la CPEUM.

Se aprecia que a partir del siglo XXI existe una clara tendencia del Estado mexicano en la formación de Órganos Autónomos, como una respuesta a la disminución del Poder Ejecutivo en la búsqueda de ofrecer una legitimidad del

poder público que fomente y promueva un mayor acercamiento del ciudadano con las instituciones, la cual se ha traducido en el crecimiento de la Administración Pública, en donde se requiere que el personal que labore –servidores públicos- cuenten con alto grado de especialidad que permita cumplir con el fin de los mismos.

Sin embargo, no se han trazado mecanismos que integre a los ciudadanos en los cargos sigue siendo la misma clase gobernante que arriba a las instituciones por consensos de los partidos políticos representados en el Poder Legislativo y en el Poder Ejecutivo, siendo estos quienes designan a los titulares de los Autónomos.

En esta nueva configuración de la dimensión que está adquiriendo el Estado mexicano nacen las nuevas instituciones llamadas empresas productivas del Estado dotadas de autonomía presupuestal sujetas al Ejecutivo Federal, cuyo fin particular es participar dentro del mercado del sector energético.

1.5 Las Empresas Productivas del Estado

La reforma Constitucional impulsada por el Presidente Enrique Peña Nieto, ha presentado un nuevo rostro de la Administración Pública, principalmente en el sector energético, que tiene que ver directamente con la soberanía histórica de nuestro país y con la propiedad de la nación.

En el discurso y en las nuevas normas jurídicas se sigue reconociendo a la nación como propietaria de los recursos naturales tales como el petróleo, los minerales, hidrocarburos, aguas, etc. sin embargo, el Estado ha cedido para que sector privado pueda participar, ante la realidad de la falta de recursos suficiente para modernizar a Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

Durante décadas el gobierno se dedicó a extraer los recursos naturales, sin actualizar la tecnología porque en principio la obtención de los mismos no lo

ameritó, pero con el paso de los años, se tornó en una necesidad real porque la nueva tecnología que han desarrollado otros países es más amigable con la preservación del medioambiente –un tema de preocupación mundial-, implica además reducción de costos en la utilización de horas-hombre, en gastos de mantenimiento y servicios, así como la obtención de mayores cantidades de los recursos que se sustraen o se producen en un menor tiempo, en palabras sencillas *"ganar más esforzándose menos"*.

Si bien PEMEX y CFE, nunca han sido declaradas oficialmente en quiebra, era eminente que su rendimiento en producción se veía afectado, ante toda la carga fiscal y laboral que tienen –los sindicatos es cosa aparte- se dota con la reforma de un nuevo marco jurídico que busca incrementar la renta petrolera y eléctrica.

La nueva Ley de Petróleos Mexicanos, reconoce a Pemex como Empresa Productiva del Estado, propiedad del Gobierno Federal otorgándole autonomía presupuestal, técnica y de gestión. Tendrá una estructura y órganos de Gobierno de acuerdo con las mejores prácticas internacionales de la industria, un régimen fiscal que le permitirá reinvertir en su modernización, nuevos mecanismos de vigilancia y control ciudadano para la rendición de cuentas.

Apertura al sector privado para que coadyuve en nuevos proyectos de extracción de petróleo y de gas natural, individualmente o en asociación con otras empresas, como más convenga a los intereses de la empresa y de los mexicanos.

Podrá continuar su actividad en refinación de petróleo, petroquímica, transporte y almacenamiento de los productos derivados del petróleo y del gas natural, por sí mismo o junto con otras empresas que cuenten con el permiso para hacerlo.

Bajo este esquema se busca nuevamente quitar el monopolio del Estado y ofrecer al mercado la apertura de inversión en el sector público, dice el Gobierno que con

esto el mayor beneficiado será el consumidor -el mismo argumento que sustenta la globalización-.

En los retos que tiene la Administración Pública se encuentran ahora las Empresas Productivas del Estado, así como aquellos órganos responsables de la regulación energética por ello resultan, importante dar un espacio a la explicación de este nuevo modelo de organización que tendrá la Administración Pública y poner principal atención a los mecanismos que describen las Leyes en cuanto al manejo de los recursos en particular, lo relativo a los procedimientos de Adquisición que utilizarán.

Capítulo II. Teoría de las Adquisiciones y los Principios de la Administración Pública

Las inversiones privadas, nacen, se desarrollan y se extinguen dentro de un habita denominado mercado, éste puede ser abierto o cerrado hasta antes de la reforma el sector energético era exclusivo del Estado mexicano por lo que se ha dado un paso trascendental que deja las dudas si arrojara los resultados que se ofrecieron, el sector energético, en particular el relativo al petróleo representó por varias décadas la principal fuente de ingresos de las finanzas públicas, pareciera en el discurso que fue el gran impulsor de desarrollo, los análisis económicos a los gobiernos posrevolucionarios arrojan que la mejor época de bonanza se dio durante la implementación del modelo económico del Desarrollo Estabilizador sustentado en la protección del mercado y el ahorro individual, que comprendió tres décadas a partir de los años 50´s hasta los 70´s.

Para los años 70, la migración de los habitantes del campo a la ciudad, obligó al gobierno de Luis Echeverría Álvarez implementar políticas de subsidios –con el ánimo de incorporarlos en mejores procesos de producción y frenar la migración[41]- la aplicación del cambio de política económica excesivamente expansivas generó crisis de balanza de pagos en 1976 y 1982, los mexicanos abandonaron la costumbre del ahorro ante la pérdida del poder adquisitivo que tenía el peso y el gobierno comenzó a buscar alternativas –como recurrir a empréstitos- que le permitieran mantener la estabilidad económica.

A partir del fracaso del Modelo del Desarrollo Estabilizador se presentaron muchas crisis económicas en las siguientes décadas, las crisis económicas que afectaron la economía nacional tuvieron una fuente exógena la guerra de los dos bloques capitalistas *vs.* socialistas la llamada “Guerra Fría” al interior de cada corriente se

[41] Merino Mauricio, Los Programas de Subsidio al Campo, Editorial CIDE Núm. 229, 2009, Pág. 6

presentaron discusiones ideológicas, por ejemplo el capitalismo presentó su propia lucha interna entre las teorías de los keynesianos contra los liberales.

Tres crisis económicas han obligado al gobierno mexicano a replantear las estrategias de recaudación y aplicación del recurso público, la primer crisis de 1982 dejo en evidencia la dependencia económica del sector público de los ingresos petroleros, desde entonces se han puesto en funcionamiento modelos de políticas fiscales y monetarias, esta crisis en particular acrecentó la deuda pública externa lo que coloco al país al punto de la mora internacional, solo así bajo este argumento se explica las causas de las decisiones que se realizaran en el adelgazamiento del aparato gubernamental que en realidad se traduce en un recorte de nómina y comenzaron los primeros programas de austeridad, aunque el esfuerzo gubernamental se centró en combatir la corrupción fomentada en el sexenio de José López Portillo.

El 17 de diciembre de 1992, México suscribió el Tratado de Libre Comercio que entraría en vigor el 1 de enero de 1994, lo que genero grandes expectativas para los inversionistas internos como externos, durante este periodo el presidente Carlos Salinas de Gortari procuró alentar la inversión extranjera, por lo que puso en marcha muchos programas ambiciosos dentro de ellos los relativos a incrementar la infraestructura de comunicaciones, se privatizaron muchas paraestatales dentro de lo que sobresalen los bancos que regresaron a manos de particulares, paralelamente se lanzaron muchas iniciativas de reformas destacando la agraria, la nueva relación iglesia-estado a fin de dar certeza jurídica, ofreciendo los elementos para generar confianza, pese a ello los inversionistas extranjeros colocaron sus capitales en Tesobonos y CETES jugando a la expectativa de las condiciones que se tradujeran en inversiones físicas, una vez que entrara en vigor el Tratado de Libre Comercio.

Sin embargo, el país, presento síntomas de desconfianza los asesinatos del Cardenal Posadas, Ruiz Massieu y el candidato a la Presidencia por el Partido

Revolucionario Institucional, Lic. Luis Donaldo Colosio Murrieta, el levantamiento armado del Ejército Nacional Zapatista, mando señales al extranjero de la existencia del descontento social, el efecto fue que muchos inversionistas comenzaron a vender los Tesobonos y CETES debilitando el peso y generando un déficit.

Con la llegada del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León como presidente se espero recuperar la confianza por la entrada en vigor del TLCAN, lamentablemente se filtra a los inversionistas el estado real de las finanzas nacionales y esto género una fuga masiva de los recursos, los cuales nunca fueron traducidos en inversiones físicas pues toda estaban en inversiones financieras, la crisis puso en riesgo a la banca y el gobierno tuvo que diseñar un programa de rescate que después se amplió para otros sectores, esta crisis obligó el rediseño del ingreso, el Impuesto al Valor Agregado tuvo un incremento del 50% y se aplicó un estricto Programa de Austeridad del gasto público.

La tercera crisis se presentó en el año 2009, resultado de la desaceleración que sufrió los Estados Unidos de Norteamérica, la OCDE la calificó como una crisis en el sector productivo, la consecuencia inmediata fue la pérdida de empleo y con ello la disminución de los ingresos familiares, lo que obligó al Estado mexicano instrumentar políticas de subsidio.

Las políticas implementadas cada vez que se presenta una crisis económica trascienden en el rediseño del proyecto de nación, se reflejan de manera inmediata en el presupuesto, algunas alcanzan a la Constitución y otras simplemente obligan instrumentar leyes y medidas para controlar el gasto público.

Por ocho décadas se presumió que la estabilidad de nuestro país se cimentó en el uso de su riqueza que yace en el subsuelo-petróleo-, sin embargo, las crisis han obligado a que paulatinamente se aplique la máxima tributaria que dice *“toda retribución debe ser proporcional a los ingresos”*.

El Estado como una organización política, requiere para el cumplimiento de sus fines, recursos económicos que le permitan satisfacer las necesidades sociales así como desarrollo de sus actividades, bajo esa premisa se puede afirmar que la obtención de los recursos se desarrolla en tres etapas: *recaudación, administración y gasto.*

Es la Administración Pública la encargada de desarrollar las tres etapas descritas, por ello resultó indispensable dimensionar en capítulos anteriores el tamaño que representa el sector gubernamental, para abordar cómo se desarrollan la etapa relativa al gasto.

El éxito de cualquier administración consiste en cumplir cabalmente los procedimientos que permiten alcanzar el objetivo, para que exista una buena administración se debe contar con una adecuada selección de personal, que forma a la organización, consecuentemente se debe tener perfectamente definidos con reglas claras y precisas los pasos a seguir en la instrumentación de cada uno de los procedimientos.

La Administración Pública es considerada responsable del manejo de los recursos tiene la prioridad de apegarse a los principios que sean garantes de un buen ejercicio de los recursos económicos que se obtienen, máxime aquellos que aportan los contribuyentes, quienes están cada vez más interesados en saber cómo se desarrollan los procedimientos de compras gubernamentales.

2.1 Adquisición, antecedentes, definiciones y conceptos

La palabra adquisición proviene de su etimología en latín *"adquisitio"* que significa adquirir, cuya conformación gramatical de origen latino deviene de "*adquirĕre*[42]" que significa obtener algo, mediante "el modo" se puede definir el alcance de lo

[42] Diccionario de la Real Academia Española, 23ª edición 2014.

que se está adquiriendo cuya regla general implica incorporarlo al patrimonio, puede ser para incrementar el valor por lo que se puede cuantificar de manera económica o bien en el aspecto personal aquello que sea espiritual o cultural. Podemos afirmar que se adquiere porque se necesita y se considera valioso.

Existen dos modos por los cuales se realiza una adquisición en primer lugar la vía legal, en donde el derecho ha clasificado y definido una diversidad de estas formas como: la compra, donación, herencia, legado u ocupación de cosas sin dueño; el segundo modo es la otra forma que utiliza métodos ilícitos o ilegales como ocurre con el apoderamiento, por la coacción, tomar por la fuerza de bienes inmuebles o bienes muebles (hurto), así como aquello que no está autorizado en el comercio. También se adquiere en súplica, en donde las personas que dan no reciben nada monetario, solo las gracias (limosnas)[43].

Las adquisiciones legales pueden a su vez ser a título oneroso, como la compra o a título gratuito por ejemplo la donación. También pueden adquirirse bienes en posesión o tenencia, que dan derecho a usarlos y gozarlos reconociendo en otros el derecho de propiedad sobre los mismos, el denominado arrendamiento.[44]

El término de adquirir es tan amplio en sus formas que puede referir a bienes materiales o inmateriales, a lo tangible y lo intangible, estos últimos han cobrado cada vez más fuerza en las operaciones de compra de derechos ya que se puede adquirir anticipadamente, los resultados que pueda arrojar una investigación científica o de fabricación de bienes, lo mismo ocurre con la compra de acciones en la bolsa de valores o títulos mercantiles que existen, los créditos a largo plazo o las inversiones.

Pareciera que en el argot de la cotidianidad se confunde la adquisición con la compra sin embargo, el término adquisición como se explica, es más amplio, se

[43] Sangri Alberto, Administración de Compras, editorial Patria, México 2013 Pág. 5.
[44] Del sitio, http://deconceptos.com/ciencias-sociales/adquisicion, consultada el 10 de julio del 2014.

puede afirmar que es el género por ello es utilizado dentro de la Administración Pública Mexicana, así comprendemos por qué el Clasificador por Objeto del Gasto, catálogo del presupuesto en capítulos, conceptos y partidas, está ampliamente vinculada con el fin de adquirir o liquidar lo adquirido.

Aun cuando la gran mayoría de las operaciones de corte mercantil que realiza el Gobierno mexicano se refieren a la compra-venta especie que deviene del género adquisición, existen otras operaciones juridicas-administrativas por las que la Administración Pública adquiere propiedad, que se comprenden como ha quedado explicado dentro de la definición de adquisición.

La “compra” una de las especies de la adquisición es por antonomasia el término que comúnmente se emplea en el intercambio de bienes y servicios a cambio de dinero, lo que implica la transmisión de la propiedad por un pago determinado.

Del Latín: *Comprare-adquirir*

Por su carácter histórico, sirve como referencia citar al hoy vigente Código de Comercio (CC) de la legislación mexicana; decretado por el expresidente Don Porfirio Díaz, el 4 de Junio de 1887, documento que precede en su promulgación a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es la primera norma jurídica en regular y delimitar en su Titulo Sexto, Capítulo I, las operaciones de compra-venta y que se analizarán más adelante, previo a que delimitemos los principios que rigen a la Administración Pública y que son de observancia obligatoria para todos aquellos servidores públicos que realizan las operaciones de compras gubernamentales.

2.2 Principios de la Administración Pública

> *"En administración pública los principios suelen significar no sólo una "regla", sino también "guía de acción" y "teoría causal". Por cuanto regla, sólo las más generales pueden ser denominadas principios si se considera la amplitud del modo de la declaración"*[45]*.*

Los principios de Derecho Administrativo que rigen a la Administración Pública son los siguientes:

- El principio de *legalidad,* es el principio capital ya que es el fruto de la sumisión del Estado a la Ley[46] porque limita a la Administración Pública para ser ejercida conforme a la ley por lo que está no puede actuar en contra de la misma, siendo así el propio principio de legalidad una garantía a favor del ciudadano ya que: *"la autoridad solo podrá, hacer aquello que la ley le faculte"* ninguna actuación será válida si la autoridad la realiza al margen de sus facultades, consecuentemente el acto administrativo será nulo de pleno derecho con las consecuencias legales que pudiera traer.

- El principio de *racionalidad*, obliga al servidor público actuar preponderando el interés público y es que la ley deja siempre espacios para que el servidor público actúe con cierta discrecionalidad, lo que no implica necesariamente que ante pongan sus intereses personales o estados de ánimos, por lo que deberá siempre en esos casos actuar apegado al espíritu de la norma o bien lo que garantice las mejores condiciones para el Estado.

- El principio de *competencia*, que atiende las facultades conferidas por la ley al servidor público, por lo que éste no podrá realizar actos que no estén dentro de su esfera de atribuciones, respetando en todo momento el orden

[45] Guerrero Orozco, Omar; La Formulación de Principios en la Administración Pública, Revista Convergencia, Volumen 6 Núm. 49, Editorial UNAM, 2009, Pág. 19
[46] Bandeira de Mello, Celso Antônio; Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 2006, Pág.65

de autoridad, es decir, debe ubicarse en su justa dimensión del encargo conferido para atender el interés público, evitando así la invasión de competencias, en consecuencia los actos desproporcionados resultan ilegítimos.

- El principio de *motivación*, obliga al servidor público a motivar razonando en ley las actuaciones de sus actos, señalando el fundamento legal que le permite emitir el acto administrativo, dando el sentido de la conducta administrativa con la ley.

- El principio de *igualdad*, el servidor público tiene la obligación de tratar a todo aquel que requiera de su servicio sin discriminación y sin favoritismo.

- El principio de *máxima publicidad*, está directamente vinculado con la democracia ya que si el poder emanó del pueblo y es éste el que contribuye al sostenimiento del aparato gubernamental, resulta ser una obligación de la Administración Pública rendir cuentas de la utilización de los recursos económicos que se dispusieron.

- El principio *del debido proceso legal y de la amplia defensa*, el Estado debe garantizar al gobernado la posibilidad de recurrir cualquier acto de autoridad, ante instancias imparciales para que determinen a quien asiste el derecho y la razón, salvaguardando así la credibilidad de las actuaciones del Estado.

- El principio *responsabilidad del Estado*, es una obligación que asume el Estado de reparar los daños causados por la mala actuación de los servidores públicos.

- El principio de la *supremacía del interés público sobre el interés privado*, ésta es la máxima que debe observar la Administración Pública ya que ésta

debe cumplir con el objetivo trazado en la Constitución o en la ley en el deber de cuidar por parte de los servidores públicos el bien de un interés particular.

Para finales de los años 60´s se inicia un movimiento de reforma sobre la Administración Pública tradicional, el paradigma Weberiano de la burocracia es cuestionado con la denominada Nueva Gestión Pública, quien tiene como pilares fundamentales la competencia y tomar como cliente al ciudadano quien cumple con la función de evaluar los resultados de los bienes y servicios que recibe bajo la visión del régimen mercantil.

Este movimiento de incorporar modelos exitosos de las empresas da como resultado incluir dentro del lenguaje de los Administradores Públicos la figura del "*Management*" quien es un especialista en procesos y resultados tomando como base de sus decisiones a los clientes o usuarios de los servicios con ello cobraron mayor relevancia tres principios que fueron incorporados a la Administración Pública y que a continuación se describen.

- El principio de *Eficiencia*, obliga al administrador a la mejor utilización de los recursos para lograr su fin, una adecuada planeación y objetivo claro de lo que se desea alcanzar así como un tiempo razonable, permite al administrador actuar efectividad logrando la anhelada eficiencia. Cuenta con parámetros de medición con las siguientes variables: costos, uso adecuado de factores materiales y humanos, con un resultado de calidad deseada en el tiempo esperado.

- El principio de *Eficacia*, "equivale a buena gestión, derivada de una proporcionalidad entre los medios y los objetivos y de la obtención de los resultados previstos. Si el fin genérico de la Administración es la satisfacción del interés general, será su grado de cumplimiento la referencia indispensable para medir su eficacia". Cuenta con los mismos parámetros

de medición que la eficiencia, sin embargo, no se limita en el uso racional de los recursos porque tiene que satisfacer una necesidad que se ha presentado inesperadamente y pone en riesgo a la administración.

- Principio de *Calidad*, corresponde a una propiedad que se le atribuye a un bien o servicio, cuyo reconocimiento proviene de quien lo tiene o disfruta aumentando su bienestar, para la Administración Pública es un principio que ha cobrado vigencia en el ánimo de atender a una población más participativa, que aprecia y mide los resultados de un gobierno, existiendo disfrazado una preferencia electoral sobre quien sabe atender las necesidades reales de la población. –gobernar igual administrar adecuadamente con búsqueda de satisfacción de sus clientes-ciudadanos-votantes-contribuyentes-.

Todos los principios de Derecho Administrativo que se han explicado rigen el actuar de la burocracia, faltar a estos conlleva responsabilidades que encontramos dentro de nuestra Constitución en particular el Título Cuarto donde se establecen los tipos de sanciones y procedimientos que se harán acreedores quienes falten al cumplimiento o sean omisos de sus deberes.

Sin embargo, las leyes secundarias que se deben encargar de limitar el marco de actuación y responsabilidades de los servidores públicos en el ejercicio de los recursos, son imperfectas e imprecisas, en ocasiones *sui géneris* y con un amplio margen de discrecionalidad, lo que ha generado un síntoma nacional de sensación de la existencia del uso indebido de los recursos públicos, -corrupción- primordialmente en el rubro de las compras gubernamentales.

El problema de la corrupción no es único de nuestro país, se presenta en todo el contexto mundial, tanto en el sector gubernamental como en el sector privado, pero se aborda y resuelve de forma diferente, puesto que implica una mayor

gravedad por el mal uso de recursos públicos que fueron recaudados de los bolsillos de los particulares.

El Informe Ejecutivo de Transparencia Internacional sobre la percepción de corrupción ubicó a México en el lugar 103 de 175 países evaluados[47].

Basándose en el informe ejecutivo; Transparencia Mexicana se propone cinco acciones para combatir el problema de la corrupción que a continuación se enlistan:

1. Asegurar la creación de un **Sistema Nacional Anticorrupción** que articule tanto al naciente Sistema Nacional de Transparencia, así como al de Fiscalización y Control. El esfuerzo anticorrupción debe ser nacional y no sólo federal.
2. Además de una fiscalía anticorrupción, México necesita órganos internos y externos de control y fiscalización con independencia y un auténtico **Tribunal Federal de Responsabilidades** para los tres órdenes de gobierno.
3. Establecer legislación general para **definir, regular y sancionar el conflicto de interés** en los tres poderes y para los gobiernos estatales y municipales.
4. Incorporar al blindaje electoral 2015 el que todo aspirante a un puesto de elección popular haga pública **tres declaraciones:** una versión pública de su **declaración patrimonial**, su **declaración de impuestos de los últimos 5 años** y una **declaración pública de potencial conflicto de intereses**.
5. Que las acciones de **Gobierno y Parlamento Abierto se conviertan en auténticas prácticas transversales y generales**, más allá del Plan de Acción 2015 al que México se comprometió en el marco de Alianza para el Gobierno Abierto. México debe aprobar una política nacional de datos abiertos.

Lo anterior fue parte del debate y discusión en el Congreso de la Unión, en fase de reforma del sistema anticorrupción que está en proceso de construcción de un nuevo marco legal que haga frente a las malas prácticas.

[47] Índice de la Percepción de la Corrupción 2014 enfoque para México, Informe Ejecutivo de fecha 3 diciembre 2014, publicado en el portal http://www.tm.org.mx/ipc2014/ consultado el 12 de febrero del 2015.

Mientras tanto los administradores públicos luchan en una constante de diseñar y mejorar sus procedimientos para dar la mayor certeza y transparencia de sus actuaciones, como respuesta a las imperfecciones que presentan las Leyes, utilizan como herramienta la generación de micro regulación tal como: *Reglamentos internos, manuales, circulares y políticas,* sin que sean estos ordenamientos suficientes ya que rompen con la armonía de los principios de *Jerarquía de leyes y de legalidad*, porque no son un producto generado por el Poder Legislativo encargado de dar las leyes.

Pese a ello, todos los ordenamientos legales en México en cualquiera que sea su orden de jerarquía, tienen plasmados los Principios Generales de la Administración Pública y del Derecho Administrativo, puesto que la intensión siempre es tutelar el interés público.

2.3 Normatividad que regula al ejercicio presupuestal

Resulta importante señalar que en el proceso de administración y ejercicio de los recursos públicos cuentan con ordenamientos legales que fijan la política del ejercicio del gasto tal como se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 10

Ordenamiento	Clasificación	Fin
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Administrativa	Fija directrices de para la elaboración de la Ley de Ingresos y ejecución del presupuesto de egresos.
Ley de ingresos de la Federación	Tributaria-recaudación	Obtención de recursos para el Estado.
Decreto de presupuesto de la Federación	Administrativa-distributiva	Establece la orientación del gasto.
Ley de Coordinación Fiscal.	Administrativa-distributiva	Establece la participación de los recursos federales.
Ley General de Contabilidad Gubernamental	Administrativa-Contable	Determina el registro de las operaciones y el valor del gobierno.
Clasificador del Gasto (instrumento presupuestario)	Administrativa-distributiva	Ubica el presupuesto acorde a las necesidades en partidas presupuestales
Ordenamientos derivados del artículo 134 de la CPEUM	Administrativa-ejecución	Fija los procedimientos para la obtención de los recursos materiales y servicios, así como la obra pública.

Fuente: Elaboración propia

Hay que destacar que dos ordenamientos presentados en la Tabla anterior tienen una temporalidad aplicable al ejercicio fiscal –anualidad- cuya vigencia inicia el 1 de enero y concluye el 31 de diciembre estos son: la Ley de Ingresos y al Decreto del Presupuesto de Egresos, también llamado paquete financiero y que atienden a los Criterios Generales de Política Económica que emite el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en donde se contempla el entorno interno como externo del mercado y las perspectivas en función de los resultados obtenidos y los esperados.

Cada año la Cámara de Diputados se constituye en origen para la elaboración de estos instrumentos normativos que permitirán fijar la postura nacional e internacional de las condiciones en las que actuará el Estado con relación a la obtención de los recursos económicos, así como el ejercicio y destino del gasto público.

En tanto la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, así como la Ley General de Contabilidad Gubernamental, marcan la pauta de cómo se debe generar la rendición de cuentas públicas, ambos ordenamientos regulan a todo el sector público, lo que permite ya presentar al exterior el estado que guarda la Administración Pública en rasgos generales y particulares, sin embargo, como se analizará el tema de las adquisiciones y asignación de contratos no ha presentado una evolución sistemática al avance que se ha dado el alineamiento a la búsqueda de resultados.

2.3.1 El Presupuesto por año

El gasto público se determina de forma general en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, dicho instrumento fijan las cantidades de recursos públicos que se asignan a los Poderes de la Unión, Órganos Autónomos Constitucionales y Dependencias, así como las

transferencias hacia los Estados y Municipios, también se puede apreciar cuántos recursos será destinado para el pago de deuda pública y proyectos específicos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación cumple en términos generales con los lineamientos del "Manual para la Clasificación Económica y Funcional de las Transacciones Gubernamentales" emitido por las Organización de las Naciones Unidas –ONU- y con las recomendaciones sobre el registro de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional[48] –FMI-

El presupuesto aprobado por el Poder Legislativo se turna al Ejecutivo para su publicación, quien a su vez turna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para hacer del conocimiento a todas las entidades que deberán enviar sus calendarios y distribución definitiva del presupuesto aprobado en las partidas presupuestales consideradas dentro del instrumento denominado Clasificador por Objeto del Gasto, que resulta la guía programática de la aplicación de los recursos.

2.3.2 El Clasificador por Objeto del Gasto, Capítulos que lo Integran

El Clasificador por Objeto del Gasto de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, en su artículo 2º fracción V es:

> *"El instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio."*

La citada Ley, reconoce cómo ejecutores del gasto público federal a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes autónomos, en consecuencia,

[48] Guillermo Barnes García, Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, capitulo quinto, Editorial INAP, 2000.

para el ejercicio de los recursos deberán utilizar al Clasificador por Objeto del Gasto, en la integración de sus proyectos de presupuesto de egresos y la comprobación de las erogaciones de forma sistemática y ordenada conforme a los capítulos, concepto y partida.

El 31 de diciembre del 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la parte central de esta disposición es la búsqueda de la armonización contable así como determinar el valor real que tiene el aparato gubernamental, lo que ha obligado a todos los entes públicos y los diferentes niveles de gobierno a llevar de forma sistémica los registros de todas las operaciones que realicen con los recursos públicos, por lo que resulta obligatorio el uso de clasificadores presupuestarios.

El 10 de junio del 2010 el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), que es el órgano de coordinación de armonización contable, el cual tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, previamente formuladas y propuestas por el Secretario Técnico, público el acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto del Gasto en referencia el artículo tercero transitorio, fracción III de la Ley de Contabilidad, integrado por tres niveles de desagregación: *Capítulo, Concepto, Partida Genérica y Especifica*[49].

Dentro de los antecedentes del acuerdo refiere que el Clasificador por Objeto del Gasto permitirá una clasificación de las erogaciones, consistente con *"criterios internacionales y con criterios contables, claro, preciso, integral y útil, que posibilite un adecuado registro y exposición de las operaciones, y que facilite la interrelación con las cuentas patrimoniales"*.

[49] Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto del Gasto, Diario Oficial de la Federación, México 10 de Junio del 2010. Ultima reforma 2014.

En este sentido el Consejo señaló que:

"La estructura del Clasificador por Objeto del Gasto se diseñó con un nivel de desagregación que permite que sus cuentas faciliten el registro único de todas las transacciones con incidencia económica-financiera es por ello que la armonización se realiza a tercer dígito que corresponde a la partida genérica formándose la siguiente estructura":

CODIFICACION			
Capítulo	Concepto	Partida	
		Genérica	Específica
X000	XX00	XXX0	XXXX

Fuente: Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto del Gasto, Diario Oficial de la Federación, México 10 de Junio del 2010

Así definió:

Capítulo: *Es el mayor nivel de agregación que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por los entes públicos.*

Concepto*: Son subconjuntos homogéneos y ordenados en forma específica, producto de la desagregación de los bienes y servicios, incluidos en cada capítulo.*

Partida: *Es el nivel de agregación más específico en el cual se describen las expresiones concretas y detalladas de los bienes y servicios que se adquieren y se compone de:*

a) Partida Genérica
b) Partida Específica

a) La Partida Genérica *se refiere al tercer dígito, el cual logrará la armonización a todos los niveles de gobierno.*

b) La Partida Específica *corresponde al cuarto dígito, el cual permitirá que las unidades administrativas o instancias competentes en materia de Contabilidad Gubernamental y de Presupuesto de cada orden de gobierno, con base en sus necesidades, generen su apertura, conservando la estructura básica (capítulo, concepto y partida genérica), con el fin de mantener la armonización con el Plan de Cuentas.*

Cada instancia o unidad administrativa competente en materia de Contabilidad Gubernamental y de Presupuesto ejecutores del gasto público federal los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes autónomos utilizan Clasificador por Objeto del Gasto, todos los niveles de Gobierno –Estatal y Municipal- están obligados a utilizarlo.

Otra función que se le ha dado a los resultados que arroja la clasificación del gasto es estimar el presupuesto que se requerirá para el siguiente ejercicio, la aplicación del incremento del presupuesto utilizando el índice de inflación, con lo que se está enviando señales claras de una falta de planeación a profundidad, obligando a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a replantear el esquema de la solicitud del presupuesto para el ejercicio del 2016.

Con el objeto de identificar los Capítulos del gasto se presenta la siguiente tabla.

Tabla 11

Clasificador del Objeto del Gasto

Capítulos	Definiciones
1000 Servicios Personales.	Agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.
2000 Materiales y Suministros.	Agrupa las asignaciones destinadas a 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.
3000 Servicios Generales.	Asignaciones destinadas a 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.
4000 Transferencias, Asignaciones,	Asignaciones destinadas en forma directa o indirecta al sector público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para

Subsidios y Otras Ayudas.	el sostenimiento y desempeño de sus actividades.
5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles.	Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno.
6000 Inversión Pública.	Asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto.
7000 Inversiones Financieras y Otras Provisiones.	Erogaciones que realiza la Administración Publica en la adquisición de acciones, bonos y otros títulos y valores; así como en préstamos otorgados a diversos agentes económicos. Se incluyen las aportaciones de capital a las entidades públicas; así como las erogaciones contingentes e imprevistas para el cumplimiento de obligaciones del Gobierno.
8000 Participaciones y Aportaciones.	Asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios. Incluye las asignaciones destinadas a la ejecución de programas federales a través de las entidades federativas, mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebre el Gobierno Federal con éstas.
9000 Deuda Pública.	Asignaciones destinadas a cubrir obligaciones por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).

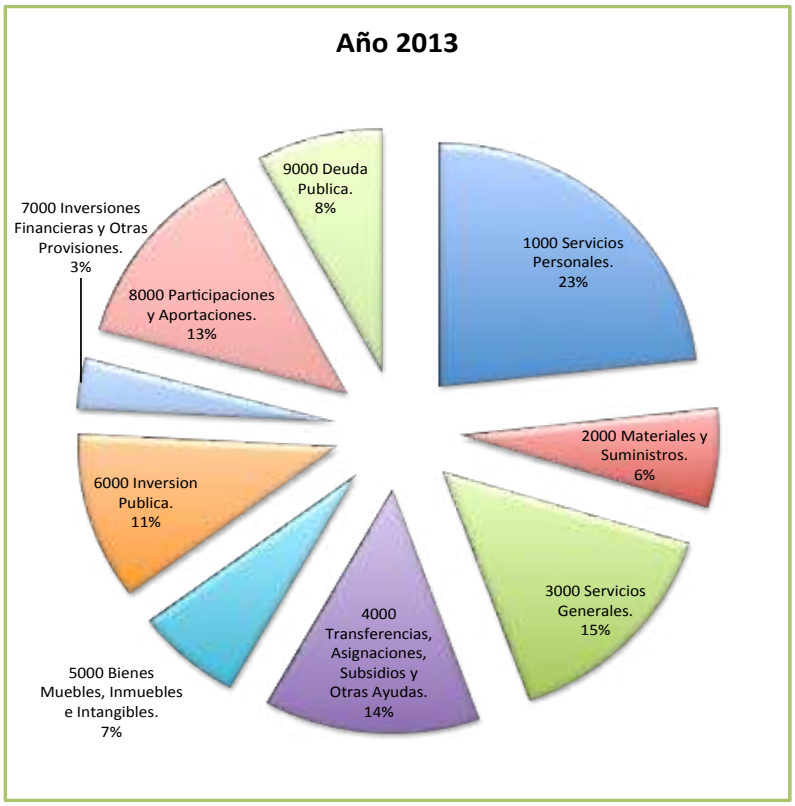
Fuente: Elaboración propia a partir de la definición establecida en el Clasificador del Objeto de Gasto emitido por la SHCP, publicado en el Diario Oficial 27 de diciembre del 2011.

Laura Ruiz afirma *"Es de suma importancia que las áreas compradoras hagan una adecuada determinación del Capítulo de gasto y Partida del gasto que aplicaran para la adquisición de bienes y servicios ya que ejercer el gasto público con una partida no aplicable podría dar lugar a la nulidad relativa del acto jurídico tomando en cuenta el inicio del procedimiento contractual, además de la responsabilidad administrativa*[50]*".*

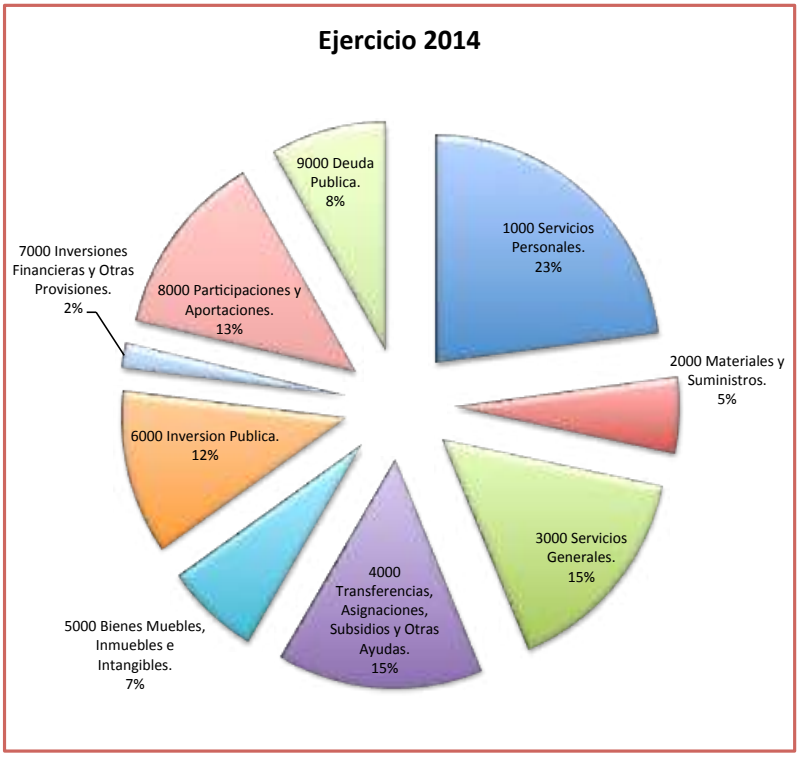
Tomando como referencia el Presupuesto que ejerce la Federación por ser el de mayor cuantía se revisaron las cifras que ofrece la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en su portal de Internet de los ejercicios 2013 y 2014, para ilustrar la distribución del gasto del Sector Público en función del Clasificador por Objeto del Gasto (Ver Gráficas 1 y 2).

[50] Laura Ruiz, Contratos Administrativos, Editorial Flores Editor y Distribuidor, México 2010, Pág. 44

Gráfica 1



Grafica 2



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados del portal de internet de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, consultado el 23 de marzo del 2015 en la siguiente dirección. http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx.

El comparativo de las gráficas 1 y 2 se aprecia un incremento del gasto público en los capítulos 4000 y 6000, con una ligera reducción en los capítulos 2000 y 7000.

Sin embargo, la mayoría de los organismos gubernamentales por lo general realizan la distribución del gasto solo en los capítulos 1000, 2000, 3000, 4000, 5000, 6000, los otros capítulos son aplicados en áreas de gobierno especializadas en el ejercicio de los mismos y presentan una variación acorde al fin y objetivo que tengan.

Desde el sexenio del ex presidente Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, a la fecha los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación incluyen lineamientos de austeridad y control de gasto sobre determinadas partidas especiales que han sido aparentemente restringidas y sujetas autorizaciones tales como: *al pago de remodelaciones de edificios u oficinas, viajes, telefonía celular, gastos de representación, comunicación e imagen.*

En las Gráficas 1 y 2 se aprecia claramente que el mayor destino del gasto público corresponde al Capítulo 1000, el segundo lugar el Capítulo 4000 y por último el Capítulo 3000 que corresponde a los denominados “Servicios Generales” que consisten en la contratación de arrendamientos o prestación de servicios, tales como mantenimientos.

La importancia de las operaciones comerciales, tanto internas como externas también son referentes en el estudio de la macroeconomía ya que forman parte del Producto Interno Bruto (PIB) indicador de la economía de un país, su fórmula se expresa de la siguiente manera:

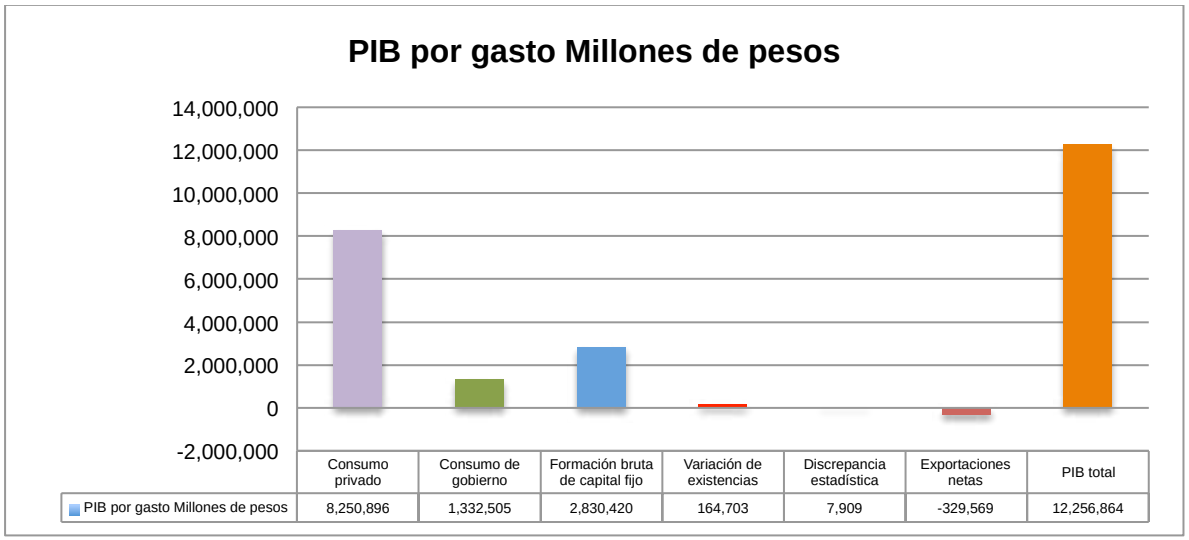
$$PIB= C+I+G+(X-M)$$

Donde C es igual a consumo, I es igual a Inversión, G es igual a Gasto Gubernamental, y X es Exportaciones y M es Importaciones.

En consecuencia, todo flujo de capital ya sea privado o público forma parte del Producto Interno Bruto, que permite medir la dinámica económica en un tiempo determinado.

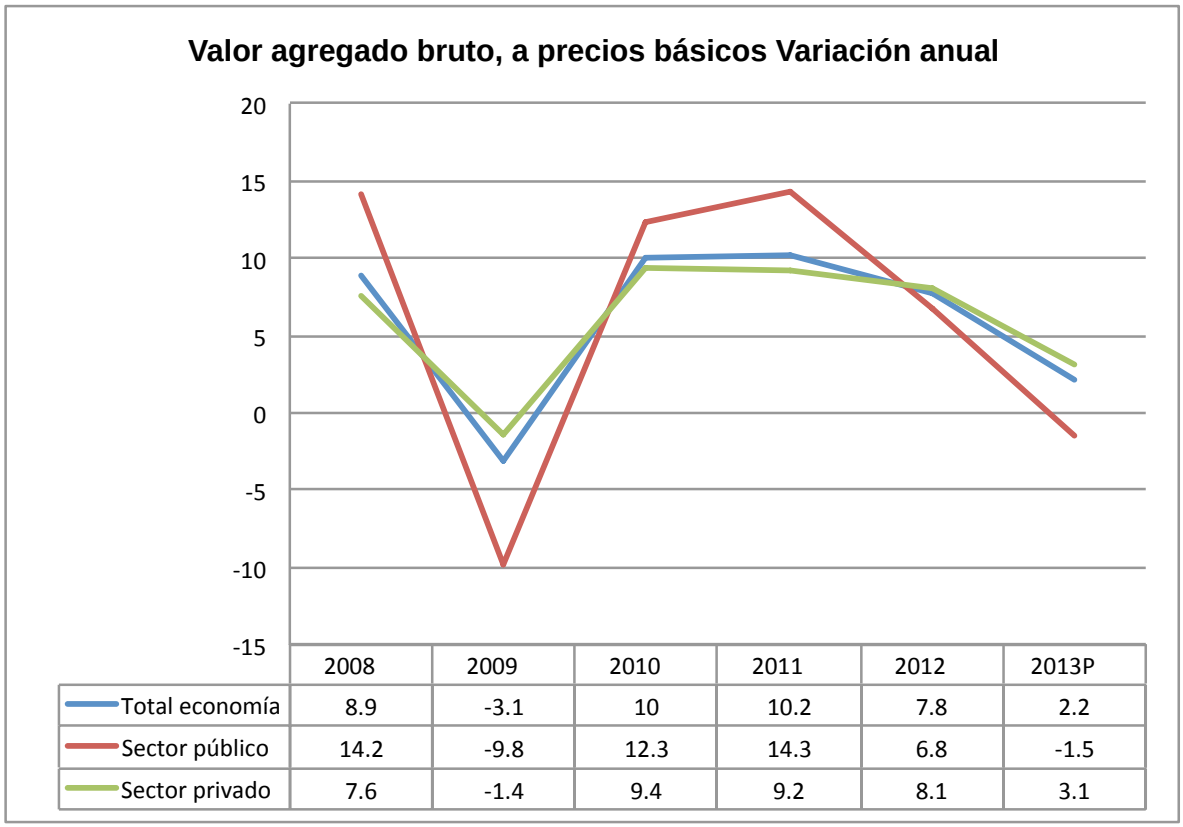
El gobierno es un elemento esencial desde el punto de vista macroeconómico ya que es considerado dentro de los componentes del Producto Interno Bruto, su intervención en el mercado no solo es como autoridad, sino que también participa como cualquier particular con el gasto de recursos públicos, mediante la adquisición obtiene bienes o servicios para cumplir con los fines del Estado (Ver Gráficas 3, 4 y 5).

Gráfica 3



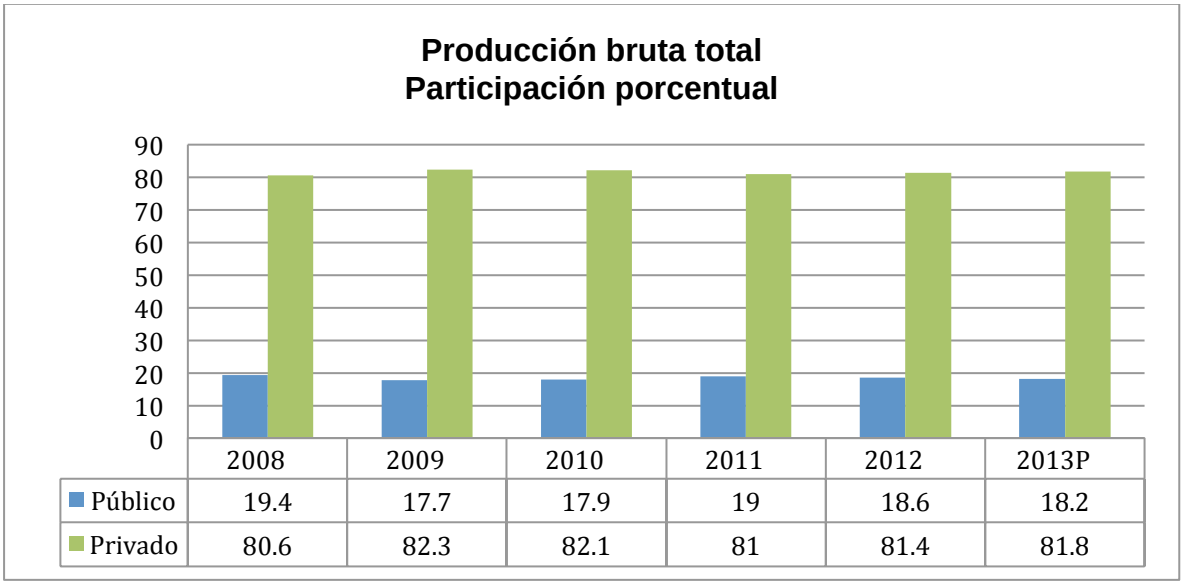
Fuente: INEGI Cuentas Nacionales consultada en el portal, el día 7 de noviembre del 2014.

Gráfica 4



	2008	2009	2010	2011	2012	2013P
Total economía	8.9	-3.1	10	10.2	7.8	2.2
Sector público	14.2	-9.8	12.3	14.3	6.8	-1.5
Sector privado	7.6	-1.4	9.4	9.2	8.1	3.1

Gráfico 5



	2008	2009	2010	2011	2012	2013P
Público	19.4	17.7	17.9	19	18.6	18.2
Privado	80.6	82.3	82.1	81	81.4	81.8

Fuente: INEGI, Cuentas Nacionales PIB-Sector Público y Privado Anual, P cifras preliminares, consultado en el portal, el día 7 de noviembre del 2014.

Las gráficas presentadas ilustran la importancia que tiene el sector público en la participación de la dinámica económica de nuestro país, con lo que se justifica la importancia de analizar los procedimientos de adquisiciones y contrataciones para efectos de saber sí, solo sí, existe la transparencia del uso de los recursos públicos o el gobierno presenta crisis, como afrontarlas ante las constantes críticas públicas de que existe una mala administración de los recursos.

"Los órdenes de gobierno palpitan al ritmo de la normatividad vigente. A través de sus arterias fluye lo que hace posible la participación ciudadana: sus anhelos y demandas, sus aspiraciones y compromisos. En suma, la forma y el contenido del federalismo tienen su razón de ser en el formato supremo de la legalidad. Es decir, en la realización cotidiana y permanente del principio del Estado de derecho que no es otro que el de la constitucionalidad de la legislación y la legalidad de su consiguiente ejecución[51]".

En efecto no se puede perder de vista que los recursos que tiene el Estado deben ser administrados conforme a las leyes y los principios de derechos que se explicaron, por lo que resulta conveniente entender la lógica y contexto donde se desarrollan las compras, comprender cómo funciona el mercado ya que éste tiene reglas y principios muy claros que atienden a tradiciones, costumbres y normas que regulan las actuaciones de los particulares en donde el Gobierno se inserta a participar como adquiriente con procedimientos específicos, bajo el amparo de la teoría de las adquisiciones.

[51] Senador Patricio Martínez, Artículo, Nuevo federalismo: la reforma del municipio, periódico Excélsior publicado el 11 de noviembre del 2014.

2.4 El mercado

2.4.1. El Mercado, Concepto

El Estado mexicano en el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), garantiza a todas las personas –físicas o jurídicas- poder entablar relaciones bajo actividades diversas, siempre que éstas sean lícitas.

El lugar que tenga como objeto poner en contacto a las personas para generar acuerdos y transacciones sobre bienes o servicios, se denomina: *mercado*.

Un mercado está integrado por tres elementos fundamentales los dos primeros son básicos e indispensables siendo los siguientes: los compradores que requieren satisfacer una necesidad y por supuesto los vendedores que se dedican a suministrar o atender la necesidad, el tercer elemento corresponde al espacio físico donde se realiza el acuerdo, aunque ya no resulta tan determinante como fuera hace algunos siglos, hoy en día existe lo que se llama espacio virtual que puede ser cualquier medio de telecomunicaciones como: el teléfono, el fax, y con mayor fuerza el internet donde se pueden concretar acuerdos. (TIC)

Sin embargo, la mayoría de los mercados son en realidad conjuntos desorganizados de compradores y vendedores[52]. Aun cuando han existido intentos de políticas gubernamentales para agruparlos, por regiones o incluso por áreas donde hay abundantes materias primas como el caso del Plan Chontalpa en el Estado de Tabasco donde se pretendió hacer “el granero de abasto para México”[53].

[52] Parkin Michael, Economía, Editorial Pearson, México, 2009, Pág. 60.
[53] Arrieta Pedro, La Integración Social de la Chontalpa, Editorial Universidad Iberoamericana,1994, Pág. 103

La globalización regresa al principio de la desorganización del mercado y lo hace cada vez más vacilante, solo los Estados que ofrezca mejores condiciones a las empresas pueden atraer inversiones reales, de ahí que en algunas regiones del contexto internacional se encuentren mejores condiciones de ofertas de bienes o servicios y en otras simplemente se tengan que conformar con lo que el mercado local ofrece, sin que se logre satisfacer la demanda a menos que el poder adquisitivo sea suficiente para importar.

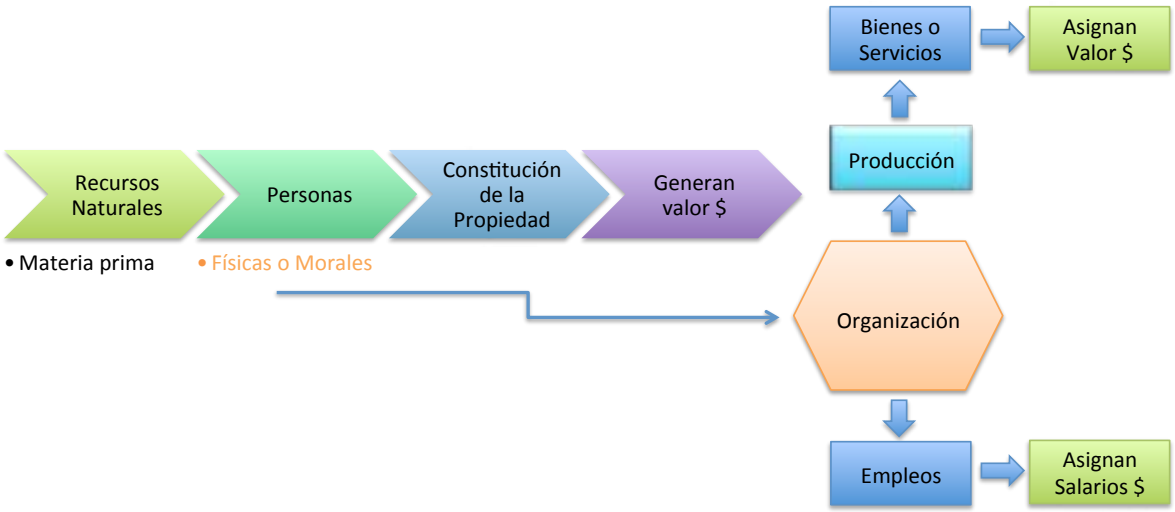
Con la globalización se ha demostrado que los capitales de inversión directa, están a la expectativa de asentarse en los países que ofrezcan los mejores escenarios, que se traduzcan en mayores ganancias, estas condiciones son: Servicios, Impuestos, Aranceles, Seguridad Jurídica –sobre la propiedad- Condiciones laborales –mano de obra barata- y recientemente se toman en consideración normatividad ambiental, recursos naturales. Este fenómeno ocasiona una constante migración de capital y de los recursos humanos.

A los ojos de Adam Smith, el fundador de la llamada teoría "*microeconomía*"; en su obra "*la riqueza de las naciones*" publicada en 1766, presentó el estudio del comportamiento de las entidades individuales, tales como mercado, hogares y empresas. En ella establece como se fijan los precios característicos, de la tierra, mano de obra, el capital, bajo la frase acuñada por Vincent de Gournay *"Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même"*; «Dejen hacer, dejen pasar, el mundo va solo».

La microeconomía estudia el comportamiento de las empresas y los individuos como agentes económicos, los individuos son analizados desde la óptica de los roles que desempeñan en la producción, son valorados por su aportación laboral, inversor o consumidor, mientras que las organizaciones constituida por personas físicas o morales son analizadas desde la visión de ser quienes permite generar la riqueza, una parte se distribuye en el pago de salarios, como se explica en la Gráfica siguiente.

Gráfica 6

El Mercado



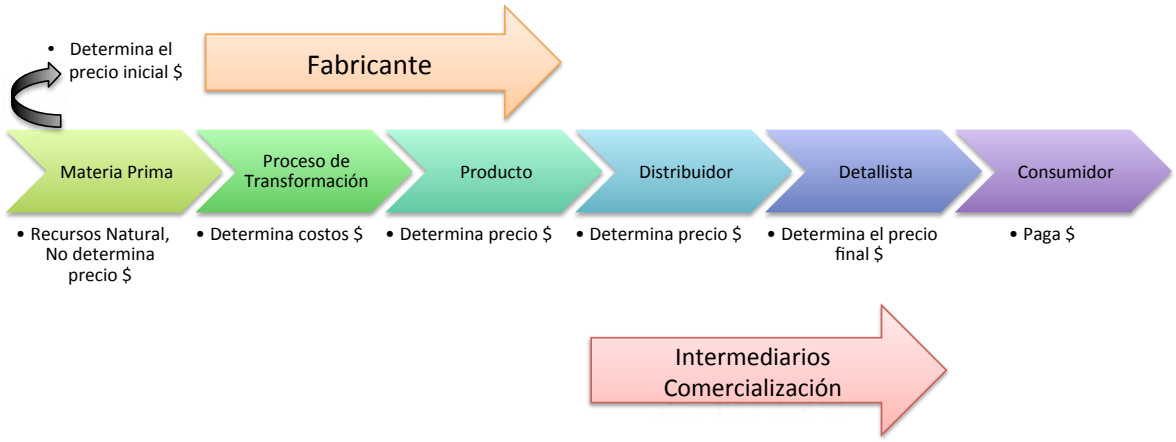
Fuente: Elaboración propia

Los elementos básicos del mercado son: la oferta y la demanda, la interacción que se da entre una y otra determinan el precio de los bienes o servicios los cuales también se ven afectados por la llamada red de suministro, que forma parte integral del comportamiento de la adquisición.

Es importante tener en claro la importancia de la red de suministro, porque implica forzosamente comprender la secuencia del comportamiento que tendrán los bienes o servicios dentro del mercado, la cadena de producción pasa por fases de intermediación, que generan la variación del precio hasta llegar al consumidor, ver la Gráfica siguiente.

Gráfica 7

Red de Suministro



Fuente: Elaboración propia

La Gráfica permite analizar que en cada etapa del proceso de la red de suministro, se da una variación en incremento de los precios, el consumidor pagará un precio muy diferente al que determinó la materia prima.

Sin embargo, los recursos naturales que son la fuente de los bienes transformados no presentan precio en su estado natural, este se determina al momento en que interviene la mano del hombre, su fase inicial será el trabajo de recolección quien determina el valor inicial al clasificarlo como materia prima o básica.

La recolección de las materias primas implica no solo el pago de mano de obra, también el pago de derechos por la explotación de los yacimientos o impuestos a ciertas labores, de ahí que la adquisición de los bienes de su estado natural para ser parte de un proceso de transformación imponga la determinación del valor inicial.

Cada que las materias sufren transformación, por la mano del hombre incrementan su valor por lo que: adquisición explicada desde la transmisión de una mano a otra en operaciones de compra-venta genera aumento de valor.

Incluso el simple hecho de que los bienes se almacenen por un tiempo determinado –acaparador- puede ocasionar un incremento del valor, adquirir para atesorar también modifica el comportamiento en el mercado.

En el proceso de la red de suministro que se describió, existe la posibilidad que una misma persona tenga el control total de toda la red, cuando se presenta ese supuesto, el mercado lo identifica como *monopolio*.

Desde el punto de vista del mercado ideal no se debe presentar monopolios y deben coexistir varios fabricantes, así como muchos distribuidores y mucho más detallistas, lo que resulta altamente favorable para el consumidor ya que con ello se da la competencia de precios y mejoras de calidad en el producto.

El proceso de producción dio un paso enorme con la aportación de Henry Ford, quien puso en marcha la *"producción en serie"*, permitiendo con ello definir a las organizaciones que funcionan mediante la cadena de producción la cual debe ser analizada constantemente por los administradores ya que su mejoramiento en cada etapa del proceso maximiza el valor. [54]*El valor*, también es conocido como el superávit de la cadena de suministro se puede traducir como la diferencia entre lo que el cliente paga por el producto final y los costos en que incurre la cadena para cumplir con el pedido.

La red de suministros es altamente dinámica con un flujo constante que se modifica conforme se obtiene información de los productos y de los clientes, está sujeta a las decisiones que realice los administradores.

Cuando una persona obtiene el control sobre la dinámica de la red ocasiona competencia desleal, que tiene que ver con situaciones que pactan algunas de las partes, para generar crisis en el mercado, afectando al consumidor.

[54] Chopra Sunil y Meidl Peter, Administración de la Cadena de Suministro, Editorial Pearson, 2003, Pág. 3

El mercado es vulnerable a la presentación de monopolios, competencia desleal o acaparamientos, Smith señala que la intervención de una *"mano invisible"* llámese el Estado, en la economía y en particular en el mercado, es guiada por los egoísmos, ocasiona las fallas que repercuten directamente en la sociedad, por ello su recomendación fue siempre que el Estado no debería intervenir.

Sin embargo, el Estado contemporáneo responde a los intereses de proteger el capital y es que la naturaleza de éste responde en gran medida a defender su origen.

John Maynard Keynes fundador de la teoría de la "*macroeconomía"*, cuya obra "*Teoría general del empleo, el interés y el dinero"*, fue tomada como el argumento principal para justificar la necesidad de intervención del Estado en el mercado, ante las crisis generadas por los ciclos de los negocios.[55]

La macroeconomía ha permitido al Estado, justificar su intervención para generar bienes públicos que afecten la armonía del mercado, regular la actividad industrial, para evitar monopolios o bien dictar medidas en el comercio interno como externo (exportaciones) para regular el consumo, otra intervención es en la forma en que se reconoce la propiedad, así como la aplicación de políticas monetarias, y por supuesto la recaudación o impuestos, todas estas intervenciones que realiza el Estado como agente económico tiene como justificación la premisa de la *"redistribución de la riqueza".*

Un ejemplo de la facultad potestativa de "*la mano invisible del Estado",* en la modificación del comportamiento del mercado de forma hipotética, podría ser el producto denominado *"Tortilla"* que compone la canasta básica de alimentos de los mexicanos actualmente el precio de este comestible no se encuentra regulado.

[55] Samuelson P, Nordhaus W, Economía con aplicaciones a Latinoamérica, Mc Graw Hill, 2010, Pág. 39.

¿Cuáles son los supuestos que se podrían dar si el gobierno lanzara una política para controlar el precio? La primera acción para tal efecto tendría que ser jurídica ya que requerirá de facultades que le permitan imponer reglas al comportamiento del producto, es decir, la autoridad buscará legitimar su actuación.

Como se trata de un producto que atiende las reglas de la oferta y la demanda dentro de un mercado que afecta toda una red de suministro y la actividad económica, tendría el Gobierno establecer mecanismos de subsidio o estímulos al consumo mediante el control de un precio fijo; esa estrategia de intervención del Estado se llama *"regulación".*

Siguiendo con el supuesto hipotético tendríamos que analizar las posibles consecuencias directas o indirectas, por algún tiempo el precio se quedará estable, logrando el objetivo.

Sin embargo, existen situaciones endógenas y exógenas del propio mercado, bien pueden ser conflictos laborales al interior de la empresa, situaciones de escasez de la materia prima, o simplemente y menos probable que el producto ya no sea del gusto del consumidor, así que la medida al largo plazo tendría algún tipo de repercusión el mercado, obligando al Gobierno a intervenir cuantas veces sea necesario con el fin de preservar la media tomada o bien retirar su intervención.

El Estado se sirve del gobierno integrado por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para realizar los fines de agente económico dentro del mercado, a través de las leyes que expide el Poder Legislativo o parlamento que permiten empodera al Estado-Gobierno-Administración Pública para intervenir.

Con esta premisa existen los siguientes tipos de normas que determinan la intervención[56]:

[56] Peniche Francisco, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1990, Págs. 85-88.

Permisivas: son aquellas disposiciones que autorizan, permiten a un sujeto realizar determinadas conductas.

Prohibitivas: son aquellas que vedan, niegan al sujeto la posibilidad de realizar determinados actos o de tener ciertas conductas.

Declarativas: son aquellas cuyo contenido encierra definiciones. "Son personas todos los entes susceptibles de adquirir derechos y contraer obligaciones".

Públicas o Imperativas: responde a un interés general, colectivo, por oposición a las cuestiones de orden privado, en las que sólo juega un interés particular. Por eso las leyes de orden público son irrenunciables por lo que prevalecen sobre cualquier acuerdo de la voluntad de las personas sujetas a ellas; deben cumplirse aun cuando ambas partes crean preferible otra regulación de sus relaciones jurídicas.

Los sistemas jurídicos de compras gubernamentales que se realizan mediante contrataciones no son ajenos a la realidad del mercado por ello sus procedimientos descritos en las Leyes son regulatorios para la Administración Pública, en apariencia procura imponer la mayor ventaja para satisfacer sus necesidades, deja facultades discrecionales a los servidores públicos que actúa como autoridad y fija restricciones a quienes participan procurando la libre competencia de los oferentes, la dualidad que contienen estas normas ha permitido a la Administración Pública participar en el mercado en calidad de demandante u oferente.

El Estado mexicano a través de la Administración Pública, tiene facultades para participar en el mercado en calidad de ofertante, en algunos productos o servicios donde tiene el monopolio tal como sucede con áreas que son consideradas como estratégicas acorde al artículo 28 de la CPEUM.

Existe entonces una regulación sobre el mercado por parte del gobierno, su participación y necesidad de éste para obtener bienes o servicios, lo obligan a recurrir a la actividad que realizan los particulares para funcionar.

En conclusión se afirma que el Estado y el mercado siempre han estado interrelacionados ello ocasiona que ocurran cambios estructurales y de organización entre ambos acordes a las reglas que se fijen las cuales son necesarias para garantizar, promover y secularizar el intercambio económico, social y político en el sistema. En consecuencia, el mercado y el Estado no pueden, por sí solos, gobernar el sistema[57].

2.4.2 Tipos de Mercado

El mercado presenta una clasificación a partir del espacio geográfico: locales, regionales, nacionales o internacionales.

Existen mercados según su oferta y el tipo de clientes es decir de bienes o servicios y acorde a su producción su clasificación tal como: de consumo, medios de producción, servicios o mano de obra y financiero.

Para la teoría económica la competencia de los mercados puede ser:

- **Perfectas** en donde participan un gran cantidad de compradores y vendedores que gozan de absoluta libertad en sus negociaciones, no hay un control sobre el precio ya que éste se regula acorde a la demanda y oferta, dentro de este tipo de mercado se pueden encontrar bienes similares o sustitutos, este tipo de mercado se ve obligado constantemente

[57] Ayala José Luis, Limites del Mercado Limites del Estado. Editorial INAP. Primera Edición. México 1992. Pág. 7

a renovar sus productos y utilizar tecnología que reduce costos de producción en las empresas.

- **Imperfectas** se dice que la competencia es imperfecta cuando la oferta y la demanda no pueden regular el precio, y ello se debe a la existencia de monopolios u oligopolios, en ambas fallas son los oferentes ya sea uno o un conjunto de muchos los que controlan la producción y con sus políticas ejercen un control directo sobre el precio.

Existe una falla que es ocasionada por la preferencia del consumidor, fomentando consciente o inconscientemente un mercado de competencia monopolístico en donde existen muchos oferentes de bienes similares pero que sus bienes no están en el gusto del demandante, lo cual puede ser resultado de la calidad, presentación, costumbre o la publicidad que tenga el producto.

La teoría económica dice que el Estado debe combatir con leyes, la existencia de monopolios y oligopolios para permitir la competencia perfecta y sea beneficiado el consumidor, con esta premisa se justifica la intervención del Estado dentro del mercado.

Atendiendo las clasificaciones de los tipos de mercados es conveniente determinar los elementos que integran la competencia de los mercados abiertos que predominan aún que se explican en la siguiente tabla:

Tabla 12

Tipo de mercado	Características
Minorista o detallista: se dice de aquel que realiza negociaciones pequeñas, enfocado a la venta al consumidor final, es el último eslabón en la cadena de distribución ya que se abastece de mercado mayorista o directamente de la fábrica.	El espacio físico (establecimiento mercantil o tienda) lo instala el oferente o vendedor, tienen horario de atención a los clientes, la mercancía está a la vista y puede ser revisada por el comprador, el pago es de contado o con uso de crédito, concretado el pago puede disponer de la mercancía. Ejemplos de establecimientos y particularidades. Tiendas departamentales, restaurantes, supermercados o cadenas comerciales: los precios son fijos, hay plena garantía sobre los bienes, el comprobante de la operación de compra-venta puede ser mediante nota de remisión o factura. Locales comerciales, tianguis, mercados ambulantes, mercados de frutas y verduras: los precios pueden ser negociados, existe poca garantía sobre los bienes, casi no se dejan constancia de la operación de compraventa.
Mayorista: se dice de aquel que realiza grandes transacciones en la cadena de distribución se le conoce como intermediario ya que se abastece al mercado minorista, tiene capacidad de almacenaje o trasporte de mercancía.	El espacio físico del establecimiento lo instala el oferente por lo general es un punto de venta, ya que tienen grandes bodegas, así como disposición de equipo de traslado de mercancía, tienen horario de ventas y de entregas de mercancía, los bienes pueden ser revisados por los adquirientes, físicamente así como la revisión de especificaciones técnicas, el pago puede ser ha contado con crédito bancario o crédito que otorga el propio mayorista, el precio es fijo pero existe la posibilidad obtener un descuento de acuerdo al volumen de la adquisición, por lo regular los mayoristas utilizan tablas que indican el tipo de descuento que puede obtener el adquiriente conforme al volumen, existen garantías sobre los bienes, el comprobante de la operación es mediante contratos de adhesión u órdenes de pedidos, así como la emisión de facturas. Las fábricas o productores directos también forma parte de este mercado.
Gubernamental: Conformado por todas las instituciones que integran la Administración Pública, puede ser adquiriente, vendedor o prestador de servicios.	Se regula bajo procedimientos administrativos, cuando actúa como oferente sus precios son fijos, el espacio físico o punto de venta es una oficina gubernamental o institución, por ejemplo: Caminos y Puentes Federales quien vende pintura principalmente la denominada tráfico que se utiliza para señalizar las calles o avenidas. LICONSA, quien ofrece venta de leche pasteurizada. Otros productos por citar son: actas de nacimiento, de matrimonio, licencias de conducir, permisos para construir, etc. existen casos excepcionales en donde los precios de los bienes o servicios que ofrece el Estado quedan sujetos a la libre competencia tal como sucede con el petróleo porque este producto está regido por el mercado internacional.

	Cuando actúa como consumidor-convocante, se regula por procedimientos denominados licitación pública, invitación restringida, adjudicación directa, contrato marco, en donde su calidad de convocante recurre a los mayoristas o minoristas para que le oferten así que el espacio físico de la operación será en una institución de gobierno, los precios que se pacten serán fijos y la negociación se da conforme a la reglas que este imponga bajo mecanismos como las subastas u oferta subsecuente, exigirá garantía de los bienes sobre devoluciones o sobre cumplimiento, fijara las fechas de entrega, de pago y el crédito requerido. Previo a realizar cualquier operación debe consultar el comportamiento del mercado en cuanto al precio del bien o servicio que desee adquirir. Dadas las condiciones que exige el aparato gubernamental en México, solo una pequeña cantidad de vendedores minoristas o mayoristas atienden este mercado.
Mercado Electrónico: Las negociaciones se realizan mediante la utilización de tecnología.	Con el avance de la tecnología, muchos oferentes y demandantes utilizan el mercado electrónico integrado por el internet y los anuncios de televisión con acceso a llamadas, todo como una alternativa para llevar operaciones de compra-venta, sin la necesidad de contar con un establecimiento mercantil o tienda, pero si con bodega o almacén así como oficinas administrativas, dando la posibilidad de participar en el mercado internacional, se ofrece los bienes y servicios mediante explicaciones amplias de las especificaciones técnicas ya que no es posible palparlos. Las operaciones se realizan mediante pagos electrónicos o envíos, confirmada la transferencia del pago, se envían los bienes así que las fechas de entregas varían, existen garantías limitadas, y los comprobantes de la operación pueden ser mediante recibo o factura así como la constancia de la transferencia del pago. Es un comercio que comienza a ser normado y los mercadologos lo llaman también e-comercio.

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, también existen mercados cerrados o de especialidad, que solamente atienden a determinados clientes, en donde los bienes se diseñan y son realizados para atender una necesidad particular.

Dentro del funcionamiento del mercado existen dos integrantes esenciales que son la fuente para la existencia de un mercado, éstos son: la oferta y la demanda.

2.4.3 La Oferta

El diccionario de la Real Academia Española en su edición 22, define la oferta de la manera siguiente: “Conjunto de bienes o mercancías que se presentan en el mercado con un precio concreto y en un momento determinado”.

Parkin y Mankiw definen la oferta como: *“la relación completa entre el precio del bien y la cantidad ofrecida del mismo”*[58]

Podemos considerar que la oferta surge cuando los productores planean vender un bien o servicio durante un tiempo, dado a un precio especifico, ello implica que se cuenta con los recursos y tecnología para producirlos (capital), así como calcular un beneficio lucrativo.

Un factor determinante en la oferta es el *precio*, por el cual entendemos como el número en moneda que se debe pagar para obtenerlo, ya que no basta con producir un bien o servicio, si este no va a representar una ganancia, en el precio se incluyen los costos, las comisiones y las utilidades, analizadas en la red de suministro con anterioridad.

2.4.4 La Demanda

La demanda se conoce como el deseo o necesidad que tiene una persona sobre determinado producto o servicio, que puede pagar por él y define un plan o estrategia para satisfacer su necesidad, encaminada por lo regular en la búsqueda de la mejor oferta.

Dado que la demanda se satisface gracias a la capacidad adquisitiva de las personas, estadísticamente la cantidad demandada no necesariamente es la

[58] Parkin Michael, Economía, Editorial Pearson, México, 2009, Pág. 66

misma que se compra, el factor que modifica ésta, es el precio; el cual presenta fluctuaciones por situaciones que afectan directamente la producción y que no fueron contempladas en la estrategia del proceso de los bienes o servicios.

Así que; el ingreso y la necesidad, se convierten en los dos elementos fundamentales de la demanda, mientras que en la oferta son los costos de producción y la intermediación para la venta.

El equilibrio entre la demanda y la oferta la determinan *la cantidad y el precio*, sí; estos valores son los que acorde a las leyes económicas logra el punto de equilibrio, entre quién vende y quién compra.

Gráfica 8



Fuente: Elaboración Propia

La Ley económica dice: *"cuando hay escasez de bienes o servicios el precio sube, cuando hay abundancia de bienes o servicios el precio tiende a la baja"*.

En la actualidad las investigaciones y estudios sobre precios en relación con la cantidad de bienes o servicios que existen en el mercado, ha cobrado tanta fuerza dentro de la iniciativa privada que incluso se desarrollan técnicas y métodos de corte científico para fijar los precios, en relación con la cantidad de producción y capacidad de consumo de los demandantes, la especialidad se ha impulsado

principalmente en Estados Unidos de Norteamérica denominado en inglés *pricing*[59].

La mayoría de las grandes empresas siguen una estrategia para determinar el precio de un producto, consideran los costos de producción, la percepción del valor del consumidor y el valor competitivo, incluso se llegan a considerar dentro de la determinación del precio las variables que afectan, tal como los ciclos de producción o factores ambientales[60].

La globalidad ha generado una gran competencia de los bienes y servicios, técnicamente este fenómeno ocasionó como primer impacto, que el mercado se expandiera, se pueden obtener las mejores ventajas para satisfacer las necesidades, siempre y cuando realice los estudios de mercados que permitan comparar los precios; accediendo con ello realizar tomas de decisión que mejor convengan a los resultados.

La especialización en mercadología o *marketing*, es un resultado de la importancia que tiene el mercado para los vendedores o compradores, así como aquellos que realizan decisiones sobre inversiones, ya que esta también representa la estrategia, filosofía y objetivo que tiene cada empresa, para satisfacer la demanda de sus consumidores.

Pero son los administradores quienes tienen la función más importante ya que les corresponde dar la dirección de la empresa (CEO), asumen la responsabilidad de la toma de decisión, sobre toda cadena de suministro, gracias a los análisis e investigaciones que efectúan las áreas especializadas en finanzas; así como la experiencia de las operativas.

[59] Baños Ariel, El Secreto de los Precios, Editorial Granica, 2011, Pág. 14.
[60] De Jaime José, PRICING Nueva estrategia de precios, http://www.revistaleadership.com/articulos-colaboradores/effective-management/pricingnuevas-estrategias-de-p/, consultado el 24 de julio del 2014.

Si los administradores son los especialistas en la organización y funcionamiento, llámese empresa privada o institución pública, tienen entonces la capacidad de resolver problemas sobre la estructura, dirección, control y planificación, lo que les permite optimizar los recursos logrando los mejores resultados que requiere la organización.

2.5 La Compra-Venta

Antes de que existiera el dinero, las operaciones de compra-venta se realizaban bajo la figura del trueque, el cual consiste en el intercambio de bienes o servicios a cambio de otros bienes y servicios, por acuerdo de las partes, quienes daban por satisfecha la operación de negociación porque representaba el mismo valor.

Todavía se puede apreciar esta práctica en algunas comunidades étnicas de los estados de Chiapas, Oaxaca, Morelos, Hidalgo y Michoacán[61] donde se sigue utilizando este sistema de compra-venta.

Incluso en el mercado actual, el trueque sigue siendo una forma de comercio vigente, tal como sucede con el intercambio de tecnología, patente o derecho, en donde al acuerdo no medie pago en moneda, sino en especie.

En las primeras décadas del siglo XX, se produjeron cambios paulatinos en los sistemas de comercialización en las grandes ciudades y también en los pueblos del interior del país: el clásico comerciante-tendero fue reemplazado por almacenes de ramos general[62]

La aparición de marcas, la publicidad y el precio fijo fueron manifestaciones elocuentes de dichos cambios, con que se rompió en gran medida el punto de

[61] Agencia de Noticias SERVINDI, del sitio http://servindi.org/actualidad/1928, consultado en el 1 de octubre del 2014
[62] Revista Todo es Historia, Articulo: De Tiendas, Almacenes a Supermercados, Andrea Lluch, Edición octubre de 2007, país Argentina.

negociación que tenía el consumidor para regatear, quedó sujeto exclusivamente a la oferta que ofrezcan las cadenas de almacenes hoy también conocidas como tiendas departamentales o franquicias según sea la especialidad de la venta.

Con la llegada del siglo XXI, la tendencia se está revirtiendo, la aparición del internet y su evolución han generado el mercado virtual en donde confluyen la tradicional venta de precios fijos, pero con mayor crecimiento lo portales que ofrecen mecanismos de subasta sobre los bienes, siendo las operaciones de compra-venta las que dominan el mercado.

La legislación mexicana en el Código Civil Federal (CCF) define a la compra-venta, en su artículo 2248 de la siguiente manera *"Habrá compra-venta cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero"*.

Eminentemente la legislación define un acuerdo de voluntades, entre las partes que pactada en dinero.

El Banco de México[63] define y explica el concepto:

"El dinero es todo aquel bien que las personas aceptan y están dispuestas a usar para comprar y vender bienes y servicios, así como para pagar sus deudas. Algunos ejemplos de dinero son: los billetes y monedas, las tarjetas de débito, y las transferencias electrónicas, entre otros. El dinero tiene las siguientes funciones":

- Medio de pago. El dinero es un medio de pago ya que es aceptado para realizar transacciones. Permite intercambiar lo que tenemos por dinero, y con este dinero, comprar los bienes y servicios que necesitamos.

[63]Del sitio, http://www.banxico.org.mx/divulgacion/billetes-y-monedas/importancia-billetes-monedas-.html, consultado el 23 de julio del 2014.

- Depósito de valor. Esto significa que el dinero permite transferir la capacidad de compra y venta de bienes y servicios a lo largo del tiempo; es decir, que el dinero permite a la gente decidir entre consumir en este instante o más adelante.

- Unidad de cuenta. Esto se refiere a que el dinero permite fijar precios a bienes y servicios, así como dar seguimiento a las deudas. En México, los precios se expresan en pesos mexicanos. Esta función de unidad de cuenta es exclusivamente cumplida por el peso y no por otros activos.

En ese mismo tenor, el Código de Comercio vigente en los artículos 635 y 638, establece que las operaciones de comercio que se realizan en México, serán en base al peso mexicano, como la moneda mercantil y que nadie podrá ser obligado a recibir moneda extranjera, siendo entonces la unidad de cuenta

La Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos vigente en su artículo 1º establece: "La unidad del sistema monetario de los Estados Unidos Mexicanos es el peso, con la equivalencia que por ley se señalará posteriormente.[64]"

Con el siguiente gráfico ilustro el proceso de la compra-venta

[64] Hay que destacar que dentro de esta Ley se establece que la unidad de medida de menor denominación será cinco centavos, los conflictos que se puedan presentar por la diferencia de centavos en cualquier operación se deberán resolver conforme lo establece el artículo 3º del citado ordenamiento legal que señala:

"Los pagos en efectivo de obligaciones en moneda nacional cuyo importe comprenda fracciones de la unidad monetaria que no sean múltiplos de cinco centavos, se efectuarán ajustando el monto del pago, al múltiplo de cinco centavos más próximo a dicho importe.

Los pagos cuya realización no implique entrega de efectivo se efectuarán por el monto exacto de la obligación".

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia.

2.5.1 El poder adquisitivo en México.

La Secretaria de Economía en el Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor 2013-2018 publicados en el Diario Oficial el 8 de mayo del 2014, ofreció los siguientes datos respecto a los perfiles del poder adquisitivo y clasificación social que tiene nuestro país de la siguiente manera explico:

> **Baja – Baja:** Se estima que representa el 35% de la población, y está constituida por trabajadores temporales e inmigrantes, comerciantes informales, desempleados, y gente que vive de la asistencia social.

Baja – Alta: Se estima que sea aproximadamente 25% de la población nacional y está conformada principalmente por obreros y campesinos (agricultores). Es la fuerza física de la sociedad, ya que realiza arduos trabajos a cambio de un ingreso ligeramente superior al sueldo mínimo.

Media – Baja: Formada por oficinistas, técnicos, supervisores y artesanos calificados. Sus ingresos no son muy sustanciosos; pero son estables, se estima que sea el 20% de la población nacional.

Media – Alta: Incluye a la mayoría de hombres de negocios y profesionales que han triunfado y que por lo general constan de buenos y estables ingresos económicos. Se estima que sea aproximadamente 14% de la población nacional.

Alta – Baja: La integran familias que son ricas de pocas generaciones atrás. Sus ingresos económicos son cuantiosos y muy estables. Se estima que sea aproximadamente el 5% de la población nacional.

Alta – Alta: La componen antiguas familias ricas que durante varias generaciones han sido prominentes y cuya fortuna es tan añeja que se ha olvidado cuándo y cómo la obtuvieron. Se estima que sea aproximadamente 1% de la población nacional.

Vale apreciar que en las dos últimas clasificaciones de la capacidad adquisitiva de los mexicanos ya no se hace referencia a título individual sino que utiliza como medida la familia, que resulta por obvias razones una unidad o parámetro de medida diferente.

El diagnóstico presentado nos permite comprender el comportamiento que tienen los ciudadanos en su participación dentro del PIB y en función de este confirmar la importancia de poder adquisitivo que puede tener hoy la Administración Pública.

2.5.2 Perfiles de los vendedores y compradores

Como señale la compra-venta es la operación por excelencia del mercado y su importancia es vital, para que funcionen las empresas privadas así como la Administración Pública, ya que ambas demandan bienes o servicios para su funcionamiento, lo que representa la erogación de grandes cantidades significativas de recursos monetarios[65].

Es por ello, que las empresas privadas así como la Administración Pública en el marco de la legislación, han procurado establecer procesos sobre la compra-venta que les garantice obtener los bienes con el mayor beneficio aun cuando ello representa competir dentro del mercado.

Se afirma que la compra es un proceso cíclico compuesto de diferentes etapas que necesariamente se deben cumplir en un tiempo determinado, cada vez que exista la necesidad de adquirir un determinado bien o servicio.

Pero el éxito de toda operación de compra radica en la claridad de la necesidad que se desea satisfacer, es decir, el proceso implica forzosamente una planeación para asegurar la eficiencia y eficacia del comprador, el porqué y para qué será destinado el bien o servicio, las especificaciones y características, las fechas en las que debe contar con el mismo.

1. La planeación implica distinguir cuáles son las necesidades básicas y cuáles son aquellas que surgieron por circunstancias no previstas, para que el comprador pueda desarrollar la investigación del mercado.

2. En la etapa de la investigación de mercado se debe obtener datos como: proveedores, precios, marcas, sustitutos o alternativos, calidad y beneficios adicionales. Si la investigación llega a ser intensa, se puede conocer los

[65] Infante Héctor, Adquisiciones de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público, Editorial INAP, 2011, Pág. 8.

tiempos en que los bienes presentan el mejor precio, tal como sucede con la ropa de invierno que se remata en la primavera.

La investigación de mercado permite desarrollar la fase de la selección del proveedor; se debe realizar bajo dos razonamientos esenciales: el primero consistirá en averiguar toda la información que se pueda obtener del universo de proveedores que hay en el mercado que se dedican a la atención de la necesidad que se va a satisfacer.

Implica obtener: *datos básicos como teléfonos, domicilio, giro, actividad, clientes que atiende, evaluar la capacidad de entrega, oportunidad, las opiniones de quienes han sido sus compradores,* etc. con ello se puede distinguir entre un proveedor real, que será aquel que tiene probada experiencia en el rubro y los proveedores potenciales que serán aquellos que presentan buenas credenciales pero con experiencia baja.

Delimitado el universo de proveedores se debe proceder a solicitar propuestas o cotizaciones para realizar la evaluación comparativa de los precios, calidad del material, condiciones de pago, descuentos, plazos de entrega, garantías, etc.

3. En la segunda etapa del proceso de la compra entra la habilidad de negociación del comprador en el trato directo con el vendedor, por lo que resulta básico analizar cuáles son los perfiles de los que actores que se sujetan en la operación de la compra-venta es decir los perfiles de vendedor *vs*. comprador.

El perfil de los vendedores, acorde al sector en que se desarrolla.

Tabla 13

Puesto	Perfil				
Vendedor	Habilidades		Actitudes	Conocimiento	Herramientas proporcionadas por la empresa
	Personales	De venta			
	Saber escuchar Buena memoria Creatividad Autodisciplina Tacto Facilidad de palabra Empatía Trabajar en equipo	Encontrar clientes Cultivar relaciones Determinar la necesidad del cliente Presentación del producto Cerrar la venta Atención posventa Retroalimentación a la empresa	Compromiso Determinación Entusiasmo Paciencia Dinamismo Sinceridad Coraje Honradez	Historia y misión de la empresa Del producto Del mercado	Instalaciones Publicidad Calidad del producto o servicio. Descuentos Créditos [66] Ofertas Gastos de representación

Fuente: elaboración propia.

La mayoría de las ofertas laborales para desarrollarse como vendedor ofrecen un salario base por el trabajo y adicionalmente se prometen comisiones o bonos por desempeño, como parte de la estrategia que impulse un estímulo para el desarrollo de su potencial y en beneficio directo de la empresa.

Existe una clasificación especializada sobre el perfil de los vendedores a gobierno, quienes cuentan con otra formación para ser útiles a la empresa deben gozar de otros conocimientos y herramientas para alcanzar las metas tales como:

- Conocer la norma gubernamental, principalmente los procedimientos de contratación.
- Sus propuestas de ofertas se deben ajustar al planteamiento que realiza el órgano de gobierno.
- Deben ofrecer garantías

[66] El crédito proviene del latín *credititus* sustantivación del verbo *credere*: creer, que significa *"cosa confiada",* nace de la confianza

- Los descuentos se ofrecen cuando los procedimientos lo permiten por lo que sus propuestas por lo regular son cerradas.
- Deben ofrecer el crédito que exija el gobierno.
- Cumplir con los programas de entrega en los puntos señalados.
- Contar con las facultades legales de representación y formalización de contratos.

El comprador común tiene un perfil que resulta necesario exponer para el desarrollo de la actividad comercial y distinguir las diferencias con el comprador de gobierno.

Tabla 14

Puesto	**Perfil**				
Comprador Común	Habilidades		Actitudes	Conocimiento	Recursos
	Personales	De compra			
	Tener una necesidad. Tacto Facilidad de palabra Empatía Preferencias y hábitos de consumo	Encontrar proveedores Obtener: descuentos, crédito. Aprovechar ofertas Saber regatear el precio. (negociación) Sensibilidad al precio Cerrar la compra	Determinación	Del producto Del mercado Tiendas minoristas o mayoristas que frecuenta. Impacto de los medios de comunicación Preferencias	Disponer de capital o crédito

Fuente: elaboración propia.

El comprador siempre buscará la complacencia de saber que realizó una buena compra, desde el punto de vista de calidad o precio, independientemente de haber satisfecho su necesidad.

Aunque no es un motivo importante para la presente investigación, vale la pena delimitar que el comportamiento de los compradores-consumidores sus decisiones no siempre atienden a necesidades básicas o primarias, ya que son susceptibles a

reacciones de estado de ánimo o influencias de las tendencias sociales, como la *"moda".*

Por lo que existen diferentes metodologías sobre el análisis del comportamiento del consumidor, así que la Tabla 14 solo ilustra algunos aspectos sobresalientes de un comprador promedio.

Tabla 15

Puesto	**Perfil**				
Comprador de Gobierno	Habilidades		Actitudes	Conocimiento	Recursos y herramientas
	Personales	De compra			
	Saber escuchar Buena memoria Creatividad Autodisciplina Tacto Facilidad de palabra Empatía Trabajar en equipo	Determinar la necesidad de las áreas solicitantes Encontrar proveedores Obtener: crédito, garantías Cerrar la compra	Honradez Lealtad Puntualidad Cumplir con el horario de trabajo	De la normatividad gubernamental Del producto o servicio Del mercado De los procedimientos de contratación De elaboración de contratos Saber redactar actas. Conocimientos de protocolo de los procedimientos	Facultades legales Instalaciones, área y equipo de trabajo Disponibilidad presupuestal

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la Tabla anterior, el comprador de gobierno debe ser una persona con un perfil de alta especialidad, pero sobre todo sujeto al principio de legalidad el cual limita la capacidad de negociación que distingue una buena operación de compra-venta en un mercado común y obliga a que el proceso de selección de la mejor propuesta sea mecánico como lo analizaremos en el siguiente capítulo.

Sin perder de vista que el comprador de gobierno tiene un salario base, sin mayor estimulo por buen desempeño, está sujeto a presiones de atender las necesidades no planeadas por las áreas solicitantes, trabaja bajo coacción constante, sujeto de las revisiones de los órganos auditores sobre el cumplimiento del procedimiento de contratación.

En una operación de compra-venta se busca reducir las diferencias y llegar a un punto de acuerdo sobre la propuesta, es vital en esta etapa precisar que el mayor éxito se logra cuando cada parte cede un poco para obtener el mayor beneficio. Así que la negociación resulta una capacidad personal que tiene cada comprador y varía en función de sus conocimientos y habilidades.

Es importante, no perder de vista que la etapa de negociación solamente se da cuando el vendedor está dispuesto, ya que existen empresas que sus precios son fijos.

Concluida la negociación y establecido un acuerdo de voluntades pactadas se procede a formalizar la voluntad, lo idóneo es mediante un instrumento jurídico denominado contrato, al cual genere derechos y obligaciones a las partes tal como analizaremos a continuación.

2.6 El Contrato

La definición comúnmente aceptada señala que el contrato es el acuerdo de voluntades, que genera derechos y obligaciones a las partes. El Código Civil Federal (CCF) define al contrato en sus artículos 1792 y 1793 de la siguiente manera: “Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos”.

Con ello el CCF distingue al convenio como el género y aquel que produce o transfiere por contrato.

La naturaleza de un contrato, es ser fuente de derechos y obligaciones, ya que es una norma jurídica individualizada, lo que los romanos definían como *“pacta sunt servanda”* cuya traducción se interpreta *“lo pactado obliga”* este es el principio básico en materia civil y en materia internacional el contrato recibe el reconocimiento de ley entre las partes.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1986, establecieron en su artículo 26 que "*Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*" celebrado entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales.

Así, bajo los principios del Derecho se reconoce que los contratos se perfeccionan por el consentimiento y desde entonces obligan, no solo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley.

Los requisitos para que existía un contrato son: consentimiento de las partes (voluntad) y que el objeto pueda ser materia del contrato.

El CCF en su artículo 1803 establece que el consentimiento puede ser tácito o expreso delimitándolos de la siguiente manera:

- Será expreso cuando la voluntad se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos, y
- El tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente.

El consentimiento es válido cuando las partes tienen la capacidad de goce y ejercicio para contraer obligaciones o derechos que deriven del acto jurídico, se dice que las partes serán hábiles cuando no se encuentren impedidas por ley.

Conforme a las partes que intervienen en un contrato, se distinguen dos tipos:

- De naturaleza privada. Donde las partes que intervienen son particulares, dentro de éstos puede figurar el Estado cuando interviene en un plano de igualdad como si fuera un sujeto privado.
- De Derecho Público. Aquellos que están obligados a cumplir disposiciones impuestas por leyes de orden público, tal como son los contratos laborales o administrativos.

Las características del objeto de un contrato deben ser, físicamente posible; que exista en la naturaleza, jurídicamente posible; que sea lícito y estar en comercio, determinado en cuanto a especie, permite definir la cantidad, número o medida, la falta de éste genera impresión en un contrato por ello es obligatorio delimitarla. También se considera dentro del objeto la creación, transmisión de derechos y obligaciones las cuales pueden ser de hacer o no hacer.

Dentro de las formalidades de un contrato la legislación mexicana estable que pueden ser verbales o escritos, un ejemplo de contrato verbal se da en el mercado ambulante en donde se da un diálogo entre el vendedor y el interesado en comprar sobre un determinado bien (la cosa) se parte de un precio inicial, se puede dar la puja (regateo o subasta) sobre el precio, aunque en esta etapa de la negociación también se pueden presentar oportunidades de oferta como pueden ser plazos de pago, o los famosos 2X1, plazos de entrega, incluir el traslado dentro del precio, etc. una vez que se agota la fase de negociación el comprador procede a realizar el pago al vendedor y éste debe entregar al comprador la cosa (bien) con lo que se transmite la propiedad; esta operación describe el acuerdo de

voluntades. El mismo proceso aplica cuando se contratan servicios de plomería, albañilería o reparaciones de bienes, es una operación común que mantiene activo el mercado.

Sin duda un contrato que cumple con la forma de ser escrito reviste de mayores contenidos en su elaboración, las partes deben acreditar plenamente capacidad y goce de facultades, establecer el objeto, delimitar el consentimiento, una de sus características de los contratos escritos radica la integración de las cláusulas que corresponden a cada una de las disposiciones de las partes, y llevan implícitos derechos y obligaciones, es común que en ellas se establezcan las formas de pagos, los plazos de éstos, la existencia de créditos, tiempos y lugar de entrega, penas y garantías sobre el cumplimiento.

El contrato al ser una fuente del Derecho, presentará características propias existiendo contratos nominados o típicos y los conocidos como innominados o atípicos, en la primera clasificación se encuentran los que están reglamentados y sus consecuencias están prefijadas ejemplo: la compra-venta, el arrendamiento incluso el matrimonio.

Los innominados o atípicos son aquellos que no están definidos por ley y que se diseñan para satisfacer las conveniencias de las partes, lo que ocasiona comúnmente que las cláusulas al no ser usuales generen controversia por ello es altamente recomendable que en la elaboración del mismo sea revisado por los asesores legales expertos en la materia, para evitar *“Litis”*.

Un requisito indispensable para la validez del instrumento jurídico denominado contrato privado es la firma autógrafa o huella digital de las partes, no será necesario este requisito si el mismo fue pactado ante fedatario público, puesto que dicho funcionario está envestido de fe pública, pero si debe contener la firma de este.

Sin embargo, la globalidad está colocando en un proceso de extinción el contrato escrito por la velocidad de las operaciones del comercio electrónico, se habla ya de contratos electrónicos, que son celebrados en un espacio virtual mediante firmas codificadas.

En síntesis un contrato es el preámbulo, que fija el acuerdo de voluntades; pero el instrumento jurídico implica seguimiento del cumplimiento de las partes hasta quedar en la entera satisfacción de lo pactado.

Para la Administración Pública en su especialización de los instrumentos de compras gubernamentales, el fin es la celebración de un contrato por ello, el resultado de cualquier aplicación de los procedimientos de licitación pública, invitación restringida o adjudicación directa tienen como objetivo formalizar las operaciones de compra-venta en un instrumento jurídico que genere las obligaciones y derechos sobre la adquisición de los bienes o servicios.

Estos procedimientos previos que resultan obligatorios para los entes gubernamentales deberán ser ejecutados conforme a los parámetros descritos por las normas jurídicas a los efectos de permitir al Estado la celebración del contrato en consecuencia la Administración Pública no puede celebrar de mutuo propio aun cuando exista una necesidad o demanda de un determinado bien o servicio si esta no agota el procedimiento correspondiente.

Bajo este contexto resulta indispensable analizar cómo se encuentran previstos y descritos los procedimientos aceptados por la Administración Pública para participar dentro del mercado en su calidad de demandante y cuyo fin son fijar por escrito mediante un instrumento jurídico denominado contrato-administrativo la celebración de las adquisiciones.

Capítulo III. La Adquisición y Contratación en el Sector Público en México

3.1 Fundamento legal, principios y criterios del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Bajo el principio de legalidad la Administración Pública toma como referencia obligada para celebrar contratos administrativos de adquisición los principios y criterios previstos en el artículo 134 de la CPEUM, fundamento legal que debe cumplirse cabalmente, su primer párrafo establece lo siguiente:

> *"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 recursos económicos se determinan cada año en la Ley de Ingresos de la Federación según el ejercicio presupuestal correspondiente[67], de igual forma cada año se emite un decreto que contiene la proyección del ejercicio de los recursos que determina el uso y destino del gasto, denominado Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación[68].

En la lógica de la redacción del texto constitucional, los integrantes de la Federación son los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como dentro de dicho instrumento también se etiquetan los recursos de los Órganos Autónomos, el constituyente incluye sin miramiento a los Estados, Municipios, Distrito Federal y los Órganos Político-administrativos.

---

[67] La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2014, disponible en el portal http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm consultado el día 22 de agosto.

[68] Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2014, disponible en el portal http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm consultado el día 22 de agosto.

Resulta indispensable para el análisis la definición bajo las cuales actúan los administradores públicos, de los conceptos: *eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez* los cuales se pueden encontrar en:

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría (vigente) reglamentaria del artículo 134 de la CPEUM, en su artículo 2º fracciones X, XI y XII define:

- *"Economías: los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado."*
- *"Eficacia en la aplicación del gasto público: lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables;" y*
- *"Eficiencia en el ejercicio del gasto público: el ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables"*

El diccionario de la Real Academia Española define los conceptos:

Eficiencia	Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado.
Eficacia	Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.
Economía	Administración eficaz y razonable de los bienes. Conjunto de bienes y actividades que integran la riqueza de una colectividad o un individuo. Ciencia que estudia los métodos más eficaces para satisfacer las necesidades humanas materiales, mediante el empleo de bienes escasos. Contención o adecuada distribución de recursos materiales o expresivos. Ahorro de trabajo, tiempo o de otros bienes o servicios. Ahorros mantenidos en reserva. Reducción de gastos anunciados o previstos.
Transparencia	Cualidad de transparente.
Honradez	Rectitud de ánimo, integridad en el obrar.

Fuente: Elaboración Propia tomado como referencia las definiciones expuesta por el Diccionario de la Real Academia Española en su edición Número 23.

El párrafo segundo del artículo 134 establece:

> *"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."*

En consecuencia, los recursos económicos al ser evaluado por "instancias técnicas", verifican que los resultados deban ser acordes al Plan y Programas de Desarrollo que tiene el Estado, en relación con la asignación económica que fijo el Decreto del Presupuesto de Egreso del ejercicio correspondiente.

El párrafo tercero del texto constitucional resulta el cimiento de una institución del derecho procesal administrativo ya que se reconoce a la "licitación pública[69]" como el principal procedimiento de adquisición que se debe utilizar en la ejecución del gasto público tal como a la letra versa:

> *"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."*

Para atender las necesidades del Estado existe la obligación de la Administración Pública agotar un procedimiento previo a la adjudicación de los contratos de compras gubernamentales, lo mismo sucede para las obras públicas, la institución denominada licitación pública, debe cumplir con dos principios obligatorios según

[69] La institución de la "Licitación Pública" fue adoptada con la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1982, ya que el Constituyente de 1917 considero a la "Subasta Pública" como el procedimiento ideal para otorgar los contratos de obra pública sin que fueran considerados los gastos de la cuenta corriente.

el texto constitucional, el primero es la emisión de una convocatoria pública, para recibir libremente propuestas en sobre cerrado, y el segundo es que la apertura del sobre que contiene la propuesta sea en público, para seleccionar un ganador.

La selección del ganador del contrato se realiza mediante la evaluación de los criterios de precios, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, como cualquier selección se debe fijar parámetros claros, medibles y con descripción precisa para poder acreditar la imparcialidad del acto administrativo.

La compra gubernamental debe ser realizada por excelencia mediante la licitación pública, porque garantiza la libre competencia de los oferentes y restringe al Estado seleccionar de entre los que atendieron la convocatoria aún participante que acreditó la capacidad de cumplimiento de una obligación que satisfaga las necesidades, pese a todas las bondades que pueda ofrecer esta institución, existirán razones y situaciones en donde la instrumentación del procedimiento no resulta el mejor o ideal, por ello el constituyente señaló en su párrafo cuarto lo siguiente:

> *"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."*

Se reconoce que existirán condiciones en donde (refiriéndose en plural) "las licitaciones" no resulte idóneas y serán las *"leyes"* quienes determinen el procedimiento administrativo.

El espíritu constitucional ha delegado en los legisladores la obligación de generar las normas jurídicas (leyes reglamentarias), las cuales deben describir las excepciones a la licitación detallando el tipo de procedimiento administrativo que

permita asignar un contrato, cumpliendo con los elementos que el Estado ha establecido como indispensables y satisfactorios.

Bajo esa lógica ningún ordenamiento legal que no se encuentre en el rango de Ley podrá regular la asignación de contratos.

Mientras que en la Licitación Pública se impone como condición acreditar obtener las mejores condiciones en cuanto a: *precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes,* las excepciones deben acreditar: *la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.*

Es decir existen parámetros de calificación diferentes que están obligados a acreditar a los servidores públicos responsables de la asignación de contratos.

La autonomía de los estados y municipios les permite tener capacidad recaudatoria por lo que el constituyente distinguió una limitante en el párrafo quinto acorde a lo siguiente:

> *"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."*

Todos los recursos económicos de naturaleza federal, que fueron contemplados dentro del Decreto de Presupuesto de Egresos y se etiquetaron para cumplir con el Plan Nacional y Programas a cargo de los estados, municipios, incluyendo el Distrito Federal y su composición política, deberán ejercerse conforme lo establecido por las leyes reglamentarias que emitan los legisladores federales, no

siendo posible con ello la aplicación de normas locales, además se reitera que no quedan exentos a ser evaluados por las áreas técnicas.

Existe una preocupación razonada del constituyente al momento de integrar el texto constitucional respecto al manejo y aplicación de los recursos, cuya naturaleza de origen público, implica una obligación de garantizar su correcta aplicación, de ahí que se prevea en la redacción artículo 134 de la CPEUM, el término de *"honradez"* siendo esta una característica de la conducta y comportamiento humano en el obrar de sus actos, obligándolos a cumplir con la legalidad y a contar con calidad moral en la preponderancia del interés público, anteponiendo los intereses personales en los procesos de adquirir a favor del Estado.

Así en el último párrafo que se analiza refrenda la advertencia a quienes disponen de la aplicación de los recursos federales el principio de responsabilidad tal como se establece:

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

3.2 Ordenamientos legales que regulan la adquisición de bienes y servicios en el Sector Público Mexicano

El artículo 134 de la Constitución, refiere a las *"Leyes"* como el instrumento jurídico que contendrá las disposiciones en particular que regulará las excepciones de la licitación pública -regla general- cuando no sea la idónea, bajo ese contexto obliga examinar para la presente investigación el marco normativo que regula los procedimientos de adquisición de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Órganos Autónomos, Estados y Municipio, Distrito Federal y Órganos Políticos-administrativos que integran la Administración Pública del Sector Público.

3.2.1 Del Orden Federal

Los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial así como los Órganos Autónomos Constitucionales se encuentran dentro de este nivel de gobierno, la investigación nos conduce a verificar el marco normativo que regula los procedimientos de asignación de contratos para la adquisición de sus satisfactores por lo que a continuación se presenta la estructura y síntesis del contenido de cada ordenamiento, iniciando con el Poder Ejecutivo y los Órganos Autónomos Constitucionales en la siguiente tabla:

Tabla 16

Poder Ejecutivo y Órganos Autónomos	
1. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Púbico (Publicada el 4-01-200, última reforma 11-08-2014 DOF)	
Obligados	Las unidades administrativas de la Presidencia de la República; Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; La Procuraduría General de la República; Los organismos descentralizados; Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una 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. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. 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, 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.
Excluidos	Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento. Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que se realicen por los Centros Públicos de Investigación con los recursos autogenerados de sus Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico previstos en la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán conforme a las reglas de operación de dichos fondos, a los criterios y procedimientos que en estas materias expidan los órganos de gobierno de estos Centros, así como a las disposiciones administrativas que, en su caso estime necesario expedir la Secretaría de la Función Pública o la Secretaría, en el ámbito de sus respectivas competencias, administrando dichos recursos con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y asegurar al centro las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.

Fuente: Elaboración propia, referencia la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Púbico

3.2.1.1 Estructura y Descripción de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Púbico

Se presenta en lo particular la estructura de la Ley, los Títulos, Capítulos y una síntesis del articulado para realizar el primer análisis en lo general de su contenido bajo el enfoque de los procedimientos.

TÍTULO PRIMERO "Disposiciones Generales"
CAPÍTULO ÚNICO
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
1-17 se describe el objeto, materia, sujetos, definiciones, Adquisiciones, arrendamientos y servicios comprendidos en la Ley. Tratados Internacionales prevalecen sobre la Ley. Aseguramiento de bienes y sus excepciones. Interpretación para efectos administrativos. Promoción de MiPyMES. Criterios para el cumplimiento. Créditos externos. Supletoriedad de la Ley. Arrendamiento de Bienes muebles, adquisición de Bienes usados o reconstruidos. Anticipos, obligación de garantizarlos y otorgarlos a MiPyMES. Contratación internacional abierta y bienes de importación. Nulidad de los Actos, contratos y convenios que contravengan a la Ley. Contrataciones en el extranjero. Adquisición consolidada, contratos marco y contratación consolidada de seguros. A partir de los artículos **18-25** se aborda lo relativo a la Planeación de las compras. Programa Anual o Plurianual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos así como lo referente a contratos plurianuales, multianuales.
TÍTULO SEGUNDO "De los Procedimientos de Contratación"
CAPÍTULO PRIMERO "Generalidades"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
26- 27 Los procedimientos reconocidos para Adquirir son: Licitación Pública, Invitación Restringida a cuando menos tres personas y Adjudicación Directa, siendo la regla general la Licitación Pública, la obligación de contar con una investigación de mercado, suficiencia previo a cualquier procedimiento, la clasificación de los medios utilizados presencial, electrónica y mixta. De la selección y participación de los testigos sociales, funciones y obligaciones, la utilización de los medios electrónicos en los procedimientos.
CAPÍTULO SEGUNDO "De la Licitación Pública"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
28-39 La clasificación conforme al carácter de nacional o internacional bajo tratados o abierta, el grado de integración de los bienes, los servicios y arrendamientos al terreno nacional, se regula lo relativo a las ofertas subsecuentes y la excepción para de este método cuando participen la micro, pequeña y medianas empresas nacionales. El contenido de la convocatoria bajo los de igualdad de condiciones, la utilización del sistema CompraNet para la publicación y la gratuidad de la participación. Los plazos para la junta de aclaraciones, requisitos para la presentación de propuestas, lo referente a la modificación de la convocatoria, las formalidades del procedimiento, las formas de evaluación, el fallo y la adjudicación del contrato, el tratamiento en los casos de la declaración desierta de la licitación pública y el abastecimiento simultaneo.
CAPÍTULO TERCERO "De las Excepciones a la Licitación Pública"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
40-43 La obligación de fundar y motivar bajo los criterios de economía, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia la selección del procedimiento de excepción a la licitación pública, para contratar a través de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa. Los veinte supuestos de excepción a la licitación pública, la excepción por montos de actuación evitando fraccionar, se regula las formalidades de la invitación restringida a cuando menos tres.

TÍTULO TERCERO "De los Contratos"
CAPÍTULO ÚNICO
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
44-55bis Se establece el contenido mínimo de las obligaciones y derechos de los contratos, retoma el principio de *"Pacta Sunt Servanda*" sobre el contenido de la convocatoria y bases como parte integral de instrumento jurídico, los tipos de contratos abiertos o de precio fijo, las penas convencionales, garantías, plazos para suscribirlos, anticipos, las formas del pago, el procedimiento de reintegro de los pagos en exceso, las modificaciones permitidas a los contratos, la extinción de las obligaciones por rescisión, terminación anticipada o suspensión, se establecen los impedimentos para la asignación de contratos.
CUARTO "De la Información y Verificación"
CAPÍTULO ÚNICO
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
56-58 Es facultada de la Secretaria de la Función Pública, realizar la verificación de la información que obra sobre los procedimientos, la calidad de los bienes muebles así como solicitar información a los proveedores, la integración y contenido del sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios así como la conformación de un padrón único de proveedores.
QUINTO "De las Infracciones y Sanciones"
CAPÍTULO ÚNICO
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
59-64 La facultada para sancionar aquellos que infrinjan la Ley corresponde a la Secretaria de la Función Pública, los siete supuestos para inhabilitar para participar en la asignación de contratos, los parámetros para imponer la sanción, las excepciones de responsabilidad y la relación con las sanciones que se hacen acreedores los servidores públicos en relación con el tipo de falta administrativa, civil o penal.
SEXTO "De la Solución de las Controversias"
CAPÍTULO PRIMERO "De la Instancia de Inconformidad"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
65-76 Facultada de la Secretaria de la Función Pública de conocer de las inconformidades contra los actos que promuevan y deberá ser por escrito o por medio del CompraNet, se explican los supuestos de improcedencia, de sobreseimiento y la forma en que se desarrollaran las notificaciones, lo referente a decretar la suspensión y sus efectos, el desahogo de pruebas, y el contenido de la resolución y los tipos de resoluciones que pueden emitir, la obligación de la convocante de acatar y la resolución en los plazos y tiempos fijados.
CAPÍTULO SEGUNDO "Del Procedimiento de Conciliación"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
77-79 Cualquiera de las partes del contrato podrán solicitar conciliar ante la Secretaria de la Función Pública por desavenencias. Se señalara hora y fecha para la audiencia donde deben estar las partes, si hay conciliación se celebrara convenio, si no existe acuerdo queda a salvo los derechos para optar por otra vía.
CAPÍTULO TERCERO "Del Arbitraje, Otros Mecanismos de Solución de Controversias y Competencia Judicial"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
80-86 Procede cuando fue establecido en la cláusula de contrato, o en convenio modificatorio, así como haber sido considerado en las bases, se desarrollara conforme a lo dispuesto por el Titulo Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio. El pago del árbitro correr por ambas partes, el conflicto concluye con el laudo arbitral, las partes pueden convenir otros mecanismos para resolver controversias, la interpretación o aplicación de contratos serán resueltos por los Tribunales Federales

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Púbico. Nota: ha sufrido 14 reformas desde el inicio de su vigencia

La Ley se dice ser de orden público[70] reglamentaria del artículo 134 de la Constitución, es el ordenamiento rector para una gran parte del sector gubernamental, en cuanto a la regulación de los Órganos Autónomos el ordenamiento se torna flexible ya que únicamente los obliga aplicar los criterios y procedimientos de asignación de contratos comprendidos dentro de la norma, por lo que serán abordados más adelante.

La Ley dedica 17 artículos al procedimiento de licitación, es decir, sobre regula lo que el Constituyente definió como un procedimiento sencillo de tres fases: *"convocatoria pública para que libremente se reciba en sobre cerrado propuesta y se adjudique a la mejor propuesta públicamente"* y en tan solo 4 artículos se regulan las excepciones de licitación.

De esta forma, la Ley hace tortuoso el procedimiento de licitación; establece modalidades mecanismos, formalidades y tiempos, pareciera el ideal para una Administración sumamente organizada con herramientas de alta tecnología. Sin embargo, el instrumento legal lo hacen largo y tedioso con posibilidades de fallas para no resultar la mejor alternativa de adquirir.

En cambio, los procedimientos de excepción a la licitación: Invitación Restringida, Adjudicación Directa y Contrato Marco, están diseñados de forma simplificada, rápida y expedita para realizar la asignación de contratos, en comparación con la regla general.

[70] La noción de orden público es estudiada y controvertida en la teoría jurídica administrativa, según Ramón Martín Mateo y Francisco Sosa Wagner, es uno de los tres pilares del derecho administrativo clásico. Está integrada por las siguientes consideraciones: a) rebasa las fronteras del derecho, pero reviste una trascendencia jurídica innegable, b) se restringe la libertad personal en aras de lograr la convivencia pacífica, c) su observancia implica una situación de paz y tranquilidad en la que el individuo logre realizar sus cometidos, d) las normas catalogadas de esta manera son obligatorias e irrenunciables, e) los particulares no pueden, alegando su libertad para contratar, suscribir convenido en contradicción del orden público, f) toda norma o cláusula que contravenga el principio del orden público conlleva una nulidad absoluta, g) las leyes no son de orden público sino que afectan o contiene disposiciones de orden público. No debe olvidarse el aspecto moral e ideológico del orden público, pues ahí reside el elemento psicológico del respeto a las normas que permiten la convivencia social. (Diccionario Jurídico Teórico Práctico, Rafael Martínez, Editorial IURE, México 2010, Pág. 1)

Otra obligación que tienen los sujetos a la Ley, es la integración y regulación del Comité responsable de dictaminar la excepción a licitación pública, aunque esta facultad está reservada para ser ejercida por el titular de la dependencia o entidad o el servidor público que tenga delegadas las funciones.

Complementaria a la Ley, está su Reglamento que fue publicado en el Diario Oficial el 28 de julio del 2010 y continua vigente, está integrado por 137 artículos, lo que deja en claro que el Ejecutivo consideró el trabajo legislativo deficiente y tuvo que enmendar y precisar muchos de los aspectos abordados por la Ley, por ejemplo: *lo relativo a los Contratos Marco* donde el procedimiento para su formulación está regulado en el Reglamento.

No obstante a lo anterior se otorga facultad a los titulares de las dependencias y órganos de gobierno para emitir sus lineamientos, políticas y bases, con el fin de ser complementarias a las circunstancias.

Adicional deberán cumplir con las disposiciones que emita la Secretaria de la Función Pública, quien en el año 2010 unificó en un solo ordenamiento la diversidad de deposiciones que existía en el denominado Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

La Secretaría define al Manual como: *El Instrumento jurídico que simplifica y estandariza los procesos en las dependencias y entidades de la APF en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.*

Con esta determinación la Administración Pública inicia una fase de uniformación que permita sin lugar a duda unificar criterios, modelos y procedimientos de ejecución en la búsqueda de los mismos resultados que tienen.

Acorde a la dimensión del aparato gubernamental se analiza al Poder Legislativo en cuanto a sus disposiciones normativas que regulan los procedimientos de asignación de contratos para ello se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 17

Poder Legislativo	**Cámara de Diputados**
2. Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (Publicada el 7-01- 2006, última reforma 4-09-2008. DOF)	
Obligados	
Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las Comisiones y Comités, los Órganos Técnicos y las Unidades Administrativas	
Poder Legislativo	**Cámara de Senadores**
3. Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas (Publicada el 21-09-2012 en el DOF)	
Obligados	
Están dirigidas al personal que participa, conforme a sus atribuciones, en los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública a cargo de la Secretaría General de Servicios Administrativos; incluye a los titulares de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, de las unidades administrativas y de la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores; también es de observancia obligatoria para los proveedores, contratistas, arrendadores y prestadores de servicios que participan en los procesos de adjudicación contenidos en estas Normas.	

Fuente: Elaboración propia, a partir de las normas emitidas por la Cámara de Diputados y Senadores en materia de Adquisiciones.

3.2.1.2 Estructura y Descripción de la Norma de la Cámara de Diputados

Una vez identificado que el Poder Legislativo cuenta con un marco regulatorio sobre los procedimientos de asignación de contrato, atendiendo la misma lógica de la investigación se presenta la estructura de sus disposiciones por Títulos, Capítulos y síntesis del articulado para posteriormente hacer un análisis en lo general de los procedimientos de asignación de contratos.

Tabla 18

TÍTULO PRIMERO "Disposiciones Generales"
CAPÍTULO ÚNICO
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
1-14 Se describe el objeto, materia, sujetos, definiciones, adquisiciones, arrendamientos y servicios comprendidos en la Norma, sujeta a las disposiciones específicas del PEF, a la LPCGF[71] la facultad de interpretación de la Norma competencia corresponde a la Junta de Coordinación Política, el Comité de Administración previa opinión de la Contraloría Interna, supletoriamente aplica el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimiento Civiles, los criterios son aquellos que fomente el ahorro, eficiencia en el trabajo, la transparencia, la simplificación, la modernización y desarrollo Administrativo. Regula los anticipos, la interpretación, las controversias que se susciten por la suscripción de contratos, convenios, pedidos u órdenes de servicios será ante los Tribunales Federales con residencia en el Distrito Federal. Lo que se suscriba contrario a la Norma se considera nulo y para los efectos administrativos donde exista inconformidad o queja la facultad es de la Contraloría Interna.
TÍTULO SEGUNDO "De la Planeación, Programación y Presupuesto"
CAPÍTULO ÚNICO
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
15-26 La planeación debe sujetarse al Presupuesto de Egresos de la Federación. Las asesorías, investigaciones, estudios y consultoría deberán contar con un dictamen que acredite y justifique la necesidad, las Comisiones y Comités podrán realizar la contratación de forma directa con prestadores de servicios profesionales. La responsabilidad de analizar y proponer la contratación de cualquier adquisición, servicio o arrendamiento corresponde al titular de Recursos Materiales y Servicios, quien además es responsable de la integración del Programa Anual de Adquisiciones Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es de carácter informativo y deberá ser actualizado, podrá ser modificado, suspendido o cancelado previa justificación. Las compras del capítulo 2000, 3000 y 5000 cuyos montos no excedan de una Invitación Restringida a cuando menos cinco participantes podrán ser autorizada por la Secretaria de Servicios Administrativos y Financieros o por Recursos Materiales únicamente informando a la Junta o el Comité de la operación. Las funciones del Comité estarán previstas en el Manual. Los contratos que rebasen más de un ejercicio deberán ser determinados los costos y tendrán prioridad en la integración del presupuesto de cada ejercicio subsecuente para ser cumplidas las obligaciones contraídas.
TÍTULO TERCERO "De los Procedimientos de contratación"
CAPÍTULO PRIMERO "Generalidades"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
27-29 La contratación, convocatoria o adjudicación de contratos es responsabilidad de la Secretaria de Servicios Administrativos y Financieros a través de la unidad de Recursos Materiales, previa autorización de la Junta de Coordinación Política o del Comité de Administración, se debe contar con disponibilidad presupuestal o bien con recurso programable para el siguiente ejercicio cuyos contratos quedaran condicionados a la perfección de los mismos a la existencia del recurso, en caso de no existir quedarán suspendidos sin responsabilidad. Los bienes de madera deberán cumplir con las normas expedidas por la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Los procedimientos reconocidos para la contratación son: Licitación Pública, Concurso por Invitación Restringida a cuando menos cinco participantes, Selección entre tres cotizaciones y Adjudicación Directa, todos los procedimientos están sujetos a los rangos de actuación fijados en salarios mínimos mensual vigentes del Distrito Federal. Los requisitos de tiempo y lugar de entrega, forma y tiempo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías, serán iguales para todos los participantes. La regla general es la licitación pública, mediante convocatoria pública para que se presenten en sobre cerrado propuestas, la recepción del sobre, será en el lugar indicado o bien; por el Servicio Postal Mexicano o de mensajería, o por los medios remotos de comunicación electrónica

[71] Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal abrogada 30-03-2006.

CAPÍTULO SEGUNDO "De la Licitación Pública"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
30-42 Serán nacionales, se regulan la formalidad que debe cumplir la elaboración y publicación de la convocatoria en el Diario Oficial, dos días en uno de mayor circulación nacional así como en la página de internet de la Cámara, el contenido mínimo de las bases, los plazos y términos de modificación de bases, la recepción de propuestas y forma en que serán evaluadas para la adjudicación del contrato. Contempla los supuestos de hacer en caso de declararse desierta la licitación o bien sobre las determinaciones de las partidas que no fueron adjudicadas, así como la forma en que la convocante podrá cancelar o declarar desierta antes del fallo por circunstancias de fuerza mayor o fortuitas o porque ya no requiere el bien o servicio. También se prevé la forma en que se podrá adjudicar a dos o más oferentes. La revisión de las bases solo la podrán hacerla aquellos que hayan realizado el pago de las mismas.
CAPÍTULO TERCERO "De las Excepciones a la Licitación Pública"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
43-59 Regula el contenido que deben tener los contratos, el plazo de diez días habilites para ser formalizados una vez que fueron adjudicados, las sanciones en caso de que no se formalice en el plazo previsto. Los supuestos de los contratos abiertos. Las garantías que deben dejar los proveedores. Se consideran 16 impedimentos para asignar contratos, se aborda lo relativo a los pagos, así como las modificaciones por incremento de los contratos, la obligación de establecer penas convencionales y el procedimiento de cancelación por incumplimiento. Los supuestos de cancelación o terminación anticipada o la suspensión de los contratos por casos fortuitos.
QUINTO "De la Información y Verificación"
CAPÍTULO ÚNICO
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
60-62 La obligación de preservar cinco años la información comprobatoria de los contratos, la facultada de la Contraloría de verificar en cualquier tiempo los procedimientos y cualquier dato relacionado con los mismos y las calidades de los bienes adquiridos ante los laboratorios de instituciones educativas o de investigación.
SEXTO "De las Informidades y del Procedimiento de Conciliación"
CAPÍTULO PRIMERO "De las Inconformidades"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
63-70 La inconformidad procede ante la Contraloría por escrito debidamente firmada bajo protesta de decir verdad por él o los participantes en LP o CIR porque consideren se han contravenido en su perjuicio, debiendo acreditar su personalidad legal, señalar domicilio en la Ciudad de México, acompañado de las pruebas, la falta de estos requisitos causa el desechamiento, se dará vista a los terceros perjudicados, contiene los supuestos de la suspensión del procedimiento, si el promovente actúa con dolo la unidad legal de la Cámara actuará en consecuencia, la resolución podrá: declarar la nulidad parcial para reposición, la nulidad de todo el procedimiento declarando desierto la licitación convocada, la relativa a infundado o improcedente la inconformidad y resuelto el fondo para que proceda la unidad legal de la Cámara.
CAPÍTULO SEGUNDO "Del Procedimiento de Conciliación"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
71-72 Procede a petición del proveedor ante la Contraloría Interna por incumplimiento de términos o condiciones de los contratado, se dispondrá de un plazo máximo de 70 días hábiles, si hay conciliación se firmara convenio, en caso contrario quedaran a salvo los derechos para proceder ante los Tribunales.
CAPÍTULO TERCERO "De la Vigilancia y Cumplimiento de la Norma"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
73-76 La vigilancia del cumplimiento de la Norma es responsabilidad de la Contraloría Interna, el incumplimiento será motivo de responsabilidad administrativa, civil o penal para los servidores públicos, con excepción ha que sean por causas de fuerza mayor o fortuito o cuando se observe de forma espontanea.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Cámara de Diputados, Nota: solo ha sufrido una reforma.

La Norma emitida por la Cámara de Diputados no se encuentra fundamentada en el artículo 134 de la Constitución, es una disposición no alineada en su contenido a la Norma Suprema.

La primera regla para selección de cualquier procedimiento queda sujeta al tabulador de equivalencias de actuación tazada en "*salarios mínimos del Distrito Federal*" parámetro que implica forzosamente realizar una conversión de la correspondencia a moneda nacional -pesos mexicanos- se podría pensar que conforme al monto del tipo de operación se determinará la forma de adquirir.

Sin embargo, en contradicción a lo señalado en el párrafo anterior el artículo 29 del mismo ordenamiento reconoce a la Licitación como la regla general de las adquisiciones el ordenamiento describe el procedimiento a seguir para su implementación.

Hay que destacar que no se contempla supuestos de asignaciones de contratos de carácter internacional, por lo que existe la posibilidad de otorgar anticipos cuando se trate de importaciones.

Las excepciones que se reconocen son: la Invitación Restringida con un mínimo de cinco convocados, la selección de entre tres cotizaciones y la Adjudicación directa, todos estás atiende al criterio de los montos de equivalencias, hay que hacer énfasis que para los dos últimos procedimientos de asignación de contratos no se describe la formulación del procedimiento específico solo están enunciados.

3.2.1.3 Estructura y Descripción de las Normas de la Cámara de Senadores

La Cámara del Senado también tiene marco normativo que regula la asignación de contratos sus normas son más recientes en comparación con las que aplica la Cámara de Diputados y en consecuencias incluye términos y conceptos más

acordes a la dinámica que tienen hoy los procedimientos de asignación de contratos por lo que se expone la estructura de las normas, para posteriormente hacer el análisis en función de los procedimientos contenidos:

Tabla 19

CONSIDERANDOS
Del Primero al Seis Fundamenta y justifica la emisión de la facultad de la Secretaría General de Servicios Administrativos para expedir las Normas con el acuerdo de la Mesa Directiva y de la Comisión de Administración del Senado.
INTRODUCCIÓN
Fundamenta y motiva la expedición de las Normas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el objeto en relación con el artículo 134 de la Constitución, los apartados que la integran, que las mismas constituyen responsabilidad para los mandos medios y superiores de la estructura administrativa y que pueden proponer ante la Secretaria General de Servicios Administrativos la modificación de las mismas para adaptarse a la dinámica de la Cámara.
I. REFERENCIAS NORMATIVAS
1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título Cuarto, y Artículo 134 del Título Séptimo; Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, **2)** Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Título Tercero, Capítulo Segundo, Artículos 66 y 67; Capítulo Sexto, Artículos 106, 107, 108, 110, 111, 112 y 113. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, **3)** Código Civil Federal, **4)** Código Federal de Procedimientos Civiles, **5)** Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, **6)** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, **7)** Ley General de Bienes Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004, **8)** Ley de Ingresos de la Federación, **9)** Decreto de presupuesto de egresos de la Federación de cada uno de los ejercicios fiscales, **10)** Acuerdos Parlamentarios de los Órganos de Gobierno de la Cámara de Senadores.
II. OBJETIVO GENERAL
Regular la operación a la que deberán sujetarse los servidores públicos de la Cámara en las contrataciones que celebren en materia de adquisiciones de bienes, arrendamientos, servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra pública, en ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, conforme a los criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez, establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
III. ALCANCE
Las Normas están dirigidas al personal que participa, conforme a sus atribuciones, en los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública a cargo de la Secretaria General de Servicios de Administrativos; incluye a os titulares de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, de las unidades administrativas y de la Contraloría Interna, también es de observancia obligatoria a los proveedores y contratistas, arrendadores y prestadores de servicios que participen en los procedimientos descritos en las Normas.
CAPÍTULO PRIMERO “Disposiciones Generales”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
1-11 Se establece el objeto, definiciones, determina que los contratos son de interés público, se exceptúan de la aplicación de las Normas los convenios de colaboración celebrados con Instituciones Públicas, académicas, culturales o educativas; así como fundaciones o colegios, barras, asociaciones o sociedades de profesionistas nacionales o internacionales los cuales se regirán por lo pactado. Se precisa lo que se entiende por arrendamiento, servicios y lo que comprende la obra pública, señala que la interpretación de las Normas en el ámbito administrativo corresponde a los Órganos de Gobierno, la supletoriedad del Código Civil

Federal y el Código Federal de procedimientos Civiles en lo no previsto. La controversia de los contratos será ante los Tribunales Federales con residencia en la Ciudad de México. Los contratos en contravención a las normas serán nulos de pleno derecho.
CAPÍTULO SEGUNDO “Las Unidades Administrativas Competentes”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
12-15 Serán competentes para la suscripción de contratos la Secretaria, la DGRMSG y la Dirección de Adquisiciones, el administrador del contrato dará seguimiento con la asistencia del supervisor darán seguimiento al cumplimiento del mismo. La Contraloría verificara el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Norma.
CAPÍTULO TERCERO “La Programación”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
16-19 La Cámara de Senadores contará con un Programa Anual de Presupuesto que se hará en función de las necesidades de la cámara, deberá incluir los compromisos derivados de contratos plurianuales formalizados en el ejercicio anterior, la Dirección de Adquisiciones será la responsable de la ejecución del programa, la contratación de arrendamientos, servicios y obra pública deberán ser presentadas ante la DGRMSG debidamente firmadas y con las especificaciones detalladas o en su caso del anexo técnico, así como del estudio de costo beneficio cuando aplique, la unidad solicitante deberá recabar la constancia de no existencia del almacén.
CAPÍTULO CUARTO “Los procedimientos de Contratación”
Sección I “Generalidades”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
20-24 La regla general de las adjudicaciones son: Licitación Pública o Subasta Electrónica Inversa, se buscaran las mejores condiciones en cuanto a: precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias, cuando no resulte idóneo se podrán adjudicar mediante los procedimientos de Invitación o adjudicación directa, estando obligados acreditar las condiciones de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, se contemplan 25 supuestos de excepción, en circunstancias imprevisibles o peligre la seguridad de las personas o la continuidad de las labores se podrán prorrogar los contratos siempre que el importe sea menor o igual a la inflación que resulte de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Previo a iniciar cualquier procedimiento se deberá contar con presupuesto disponible, en los casos que se rebase el ejercicio presupuestal la Secretaria podrá autorizar la pluranualidad siempre que se cuente con la justifique el área solicitante. Se establecen 13 impedimentos para solicitar o recibir propuestas.
Sección II “Padrón Electrónico”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
25-44 La Cámara deberá contar con un padrón de proveedores y contratistas, determina los formularios que deben llenar y documentación aportar por los interesados en su inclusión, la temporalidad de la suscripción, la forma de cancelación y la constancia de inscripción siendo benéfico para los participantes de procedimientos ya que solo se obligan a presentar propuestas técnica y económica, el padrón permite clasificar de diversas formas a los proveedores y contratistas.
Sección III “La Licitación Pública”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
45-66 Regula el procedimiento de licitación pública, establece los objetivos que busca de: precio, calidad, financiamiento y oportunidad, para que se presente libremente propuestas en sobre cerrado o por medios electrónicos, podrá ser nacional o internacional bajo tratados o abierta. En consecuencia se regula los plazos acordes al tipo de licitación que se convoque, el costo de las bases para participar, el mínimo de requisitos que contendrán las bases. Se regulan los actos de junta de aclaración de bases, recepción de propuestas técnica y económica, la participación de los testigos sociales o invitados del sector público o privado, la calificación de las propuestas mediante dictamen, se prevé que el incumplimiento de las bases causa la descalificación del licitante. El contenido del fallo y sus consecuencias legales. Los supuestos para declarar desierto el procedimiento y las excepciones para proceder. Las razones suspensión del procedimiento basadas en caso fortuito y fuerza mayor, por razones técnicas, económicas o administrativas, de igual forma

los supuestos para declarar la cancelación y la obligación de la Dirección de Adquisición de rendir un informe ejecutivo al Comité del detalle del procedimiento.
Sección IV “La invitación”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
67-73 Definida como excepción de la licitación pública, inicia con la invitación a cuando menos tres proveedores, contara con bases, el incumplimiento de las mismas por algún participante causa la descalificación del mismo, el procedimiento podrá continuar con un mínimo de una propuesta que sea sujeta a evaluación. Regula el fallo y su contenido, la obligación de informar al comité del resultado de la invitación, así como las causas para declarar desierto el procedimiento teniendo como alternativa la adjudicación directa.
Sección V “La adjudicación Directa”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
74-75 Definida como la adjudicación expedita de un contrato a un proveedor, prestador de servicios o contratista idóneo, previamente seleccionado atendiendo las excepciones prevista, el seleccionado deberá ser idóneo y garantizar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad, financiamiento y demás circunstancias pertinentes. Cuando la adjudicación atienda a los supuestos de excepción deberá ser planteada ante el Comité con la justificación del área solicitante para obtener la autorización.
Sección VI “De la Subasta Electrónica Inversa”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
76-96 Definido como procedimiento opcional basado en medios electrónicos con el fin de contratar al precio más bajo, se desarrollara en un portal de internet de subasta electrónicas inversa, su publicación será en dicho portal y en el Diario Oficial, podrán participar los proveedores que obtenga el acceso de autorización y duraran el tiempo que determine la convocatoria, existirá aclaración de preguntas en el foro electrónico y de ser conveniente se convocara a junta de aclaración. Los participantes contarán con un número de identificación y podrán proponer precios a la baja solo por el medio electrónico del portal, el cierre de la sesión se dará de forma automática en la hora señalada, la adjudicación será a favor de quien haya ofrecido el precio más bajo, se emitirá resolución en ese sentido, la DGRMSG emitirá y publicara en el Diario Oficial los lineamientos generales aplicables al procedimiento.
CAPÍTULO QUINTO “Los Contratos”
Sección I “La Adjudicación de Contratos”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
97-98 Aquellos que obtenga un fallo favorable de cualquier procedimiento tendrá derecho a la formalización del contrato respectivo.
Sección II “La Formalización de los Contratos”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
99-105 El acuerdo de voluntades se formalizará en contratos escritos, deberán formalizarse en un plazo mínimo de 4 días y máximo 15 días hábiles. Se regula los supuestos de modificación de los contratos, también se prevén los supuestos de los contratos abiertos. Se fijan los tres tipos de contratos para la obra pública, se establece la obligación de mantener la documentación derivada de contratos por un lapso de cinco años.
Sección III “Los Anticipos”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
106-112 Previa autorización del Secretario se podrá dar hasta el 50% de anticipo previa presentación de la fianza respectiva, este supuesto deberá estar considerado en las bases de los procedimientos, en materia de obras será puesto a disposición a más tardar el tercer día hábil al inicio de los trabajos, el anticipo podrá ser amortizable descontándose de cada pago, para el caso de obra la amortización se aplicará a las estimaciones, los pagos en exceso deberán ser rembolsados más intereses, en caso de incumplimiento deberán reintegrar el anticipo más intereses.
Sección IV “Ajuste de Precios”

ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
113-115 Procede ante circunstancias excepcionales y deberá ser puesto a consideración ante el Comité para que resuelva, se prevén dos supuestos en materia de obra pública.
Sección V “La Recepción de Bienes, Servicios y Obra”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
116-119 La recepción de bienes corresponderá al almacén general, los arrendamientos y servicios así como la obra pública será recepcionada por el administrador del contrato. El incumplimiento de los contratos en los deberán ser notificadas a la Dirección de Adquisiciones dentro de los cinco días hábiles posteriores para la aplicación de penas convencionales.
CAPÍTULO SEXTO “Las Garantías, Prórrogas, Terminación de los Contratos y Penas Convencionales”
Sección I “Las Garantías”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
120-125 Se regula el tipo de garantías que deberán presentar los proveedores, prestadores de servicios y contratistas, así como las excepciones para la exhibición de las fianzas.
Sección II “De las Prórrogas”
ARTÍCULO, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
126 Regula la procedencia e improcedencia cuando un proveedor, arrendador, prestador de servicios o contratista solicita prórroga para el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
Sección III “La Terminación, Rescisión y Suspensión de los Contratos”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
127-134 Se regulan los supuestos de terminación, rescisión procede ante el incumplimiento del contrato, la suspensión de los contratos procede por causas justificadas o por razones de interés general.
Sección IV “De las Penas Convencionales”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
135-136 Procede por atraso de cumplimiento del contrato y será descontada del pago, la pena convencional nunca rebasará el monto establecido de la garantía que será equivalente al 15% del valor total del contrato, el incumplimiento total ocasionara la aplicación de la garantía.
CAPÍTULO SEPTIMO “De las Inconformidades y el Procedimiento de Conciliación”
Sección I “Las Inconformidades”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
137-148 La inconformidad procede ante la Contraloría por él o los participantes en procedimientos de licitación porque consideren se han contravenido en su perjuicio, debiendo acreditar su personalidad legal, acompañado de las pruebas, la falta de protesta causa el desechamiento, la manifestación de hechos falsos dará origen a proceder en términos del Código Penal Federal. Se dará vista a los terceros perjudicados, contiene los supuestos de la suspensión del procedimiento, si el promovente actúa con dolo se impondrá una multa hasta por mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, la resolución podrá: declarar la nulidad parcial para reposición, la nulidad de todo el procedimiento declarando desierto la licitación convocada, la relativa a infundado o improcedente la inconformidad y la imposición de sanciones.
Sección II “Del Procedimiento de Conciliación”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
149-150 Procede a petición de contratistas, proveedores, arrendadores y prestadores de servicios ante la Contraloría Interna por incumplimiento de términos o condiciones de los contratado, la conciliación se realizara en audiencia con la asistencia de las partes, la inasistencia del promovente se entenderá como desistimiento, se dispondrá de un plazo máximo de 30 días hábiles para la conclusión de toda diligencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Norma de Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores

Las Normas del Senado se encuentran fundamentadas en el artículo 134 de la Constitución, regulan los procedimientos de las adquisiciones, arrendamientos prestación de servicios y la obra pública.

La regla general atiende a dos tipos de procedimientos: "*la licitación o subasta electrónica inversa"* en ambos supuestos la evaluación se apega a los criterios de selección previstos en el precepto constitucional, sin perder de vista que la subasta electrónica inversa cuenta con sus propios lineamientos.

La integración y funcionamiento del Comité de Adquisiciones Obras y Servicios de la Cámara, no está regulado por las Normas por lo que hay que recurrir al Manual respectivo.

Hay que reconocer el interés de las Normas por regular e integrar un padrón electrónico de proveedores y contratistas.

Por último, hay que distinguir que si bien el Poder Legislativo es autónomo por naturaleza política y jurídica, el artículo 134 de la Constitución que regula las operaciones de asignación de contratos del Estado mexicano, no los excluyó para auto determinarse, por el contrario, le impuso una obligación de legislar en la materia, es decir, dar leyes sobre los supuestos donde la Licitación Pública no sea la idónea.

En mi particular punto de vista las Normas expuestas no cumplen con la formulación que atiende la jerarquía legal, aunque no es el único Poder que se encuentre en ese supuesto ya que el Poder Judicial de la Federación también recurre a normar los procedimientos de asignación de contratos de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y de la obra pública tal como a continuación se presenta.

Tabla 20

Poder Judicial	
4. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (última reforma 24-12-2014) **(Artículos 81, 209)**	
Acuerdo General de Administración VI/2008, del 25-09-2008, del Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el que se regulan los procedimientos para la Adquisición, Administración y Desincorporación de Bienes y la Contratación de Obras, Usos y Servicios requeridos por este Tribunal (publicado el 10-11-2008 DOF)	
Obligados	Todas las facultades a que se refiere este Acuerdo General corresponden originariamente al Comité de Gobierno, y se delegan en los servidores públicos u órganos competentes conforme a lo previsto en este ordenamiento, sin perjuicio de que en cualquier momento el Comité de Gobierno pueda ejercerlas por sí. En casos excepcionales, el Comité de Gobierno podrá autorizar contrataciones sin someterse a lo previsto en este Acuerdo General, tomando en cuenta los principios establecidos en el artículo 134 constitucional
Excluidos	El Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial.
Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo. (publicado el 2 de enero del 2015 en el DOF)	
Obligados	El Consejo de la Judicatura y toda la estructura orgánica que integra el Poder Judicial.
Excluidos	Por Ley está excluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia los Acuerdos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.

3.2.1.4 Estructura y Descripción del Acuerdo General de Administración VI/2008 de aplicación exclusiva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de Justicia de la Nación como el máximo órgano de gobierno del Poder Judicial tiene su propia normatividad interna administrativa que le permite desarrollar sus funciones materiales, la Corte emite Acuerdos Generales que regulan las actividades, para la materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obra pública, manejo de inmuebles y bienes se dispone del Acuerdo General de Administración VI/2008 que a continuación se presenta la

estructura, del ordenamiento para poder realizar el primer análisis del ordenamiento.

Tabla 21

CONSIDERANDO
Del Primero al Sexto Justifica, motiva y fundamenta la emisión del acuerdo en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del artículo 134 de la Constitución la facultada de Comité de Gobierno y Administración para la emisión del Acuerdo.
TÍTULO PRIMERO "Disposiciones Generales"
CAPÍTULO ÚNICO
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
1-5. Se establece el objeto, definiciones, de las controversias, las responsabilidades, el marco normativo aplicable.
TÍTULO SEGUNDO "Órganos Competentes"
CAPÍTULO I "Atribuciones de los Servidores Públicos"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
6-16 Se delimitan las facultades, lo relativo asesorías y avalúos, las facultades de revisión y vigilancia, la interpretación definitiva, se delimita quienes son los servidores públicos con facultad para suscribir los contratos, se fijan las atribuciones de la Secretaria de Servicios, del titular o director de Adquisiciones y Servicios, del titular o director de Obras y Mantenimiento, del titular o director de Informática, así como de la Unidad Técnica y de la Tesorería.
CAPÍTULO II "Comité de Adquisiciones y Servicios, Obras y Desincorporaciones"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
17-22. Se establecen la integración del Comité, la forma en que sesionará, el contenido de las actas, las atribuciones y facultades del Comité en pleno, de forma particular las atribuciones del Presidente del Comité y del Secretario Técnico,
TÍTULO TERCERO "Programación y Clasificación de las Contrataciones"
CAPÍTULO I "Programas de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios y de Obras"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
23-30. Se regula el contenido de los Programas Anuales, su elaboración, se prevén los formas de realizar ajustes, adecuaciones, la rendición de cuentas y avances de los programas, las contrataciones no programas y la verificación del cumplimiento.
CAPÍTULO II "Requisitos de las Contrataciones"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
31-37. Se establece la importancia de contar con solicitud de necesidad para la asignación de contratos, la necesidad de contar con cotizaciones y disponibilidad presupuestal, también señala los supuestos cuando abarquen más de un ejercicio presupuestal.
CAPÍTULO III "Clasificación de las Contrataciones"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
37-42 La Suprema Corte tiene una clasificación en función de costos estimados conforme a la conversión al valor de UDIS (ver Tabla 17). Se definen la contratación urgente y usa como termino contratación especial para determinar las 17 excepciones para proceder por la adjudicación directa.
TITULO CUARTO "Procedimiento de Contratación Aplicados a la Suprema Corte"
CAPÍTULO I "Generalidades"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
43-51 La Suprema Corte determina como procedimientos reconocidos para la asignación de contratos los

siguientes: Licitación Pública, Concurso por Invitación Pública o Restringida, Concurso Público Sumario, y Adjudicación Directa. Se determinan los principios aplicables a los procedimientos, se prevé la solventación de errores de las propuestas, las acciones en caso de concertación por parte de los licitantes, la falsedad de declaración y las restricciones para contratar. Se delimita que las relaciones laborales producto de un contrato son directas para el contratante. La asistencia de terceros a los procedimientos y sobresale la regulación que se da sobre la renovación de contratos sin procedimiento de adjudicación.
CAPÍTULO II "La Licitación Pública"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
52-77 Define y describe las 9 etapas que debe llevar el procedimiento, siendo los siguientes: I. Estudios y trabajos preliminares; II. Integración de los documentos rectores; III. Convocatoria, consulta y venta de bases; IV. En su caso, visita al sitio de ejecución de la obra o de prestación de los servicios y/o junta de aclaraciones; V. Presentación de propuestas, muestras y diversa documentación; VI. Valoración legal y financiera de la situación de los participantes; VII. Apertura y valoración de propuestas técnicas y económicas; VIII. Fallo; y IX. Contrato. Se especifica las causas de descalificación. Se regula la adjudicación a la segunda propuesta y ampliación de los contratos hasta por un 30% adicional.
CAPÍTULO III "Concurso por Invitación"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
78-81 Define que el procedimiento podrá ser público o restringido a cuando menos tres convocados y describe las etapas: I. Estudios y trabajos preliminares; II. Convocatoria y bases; III. En su caso, visita al sitio de ejecución de la obra o de prestación de los servicios y/o junta de aclaraciones; IV. Presentación de la documentación legal, financiera, de propuestas, en su caso, de muestras y de diversa documentación, así como apertura de la propuestas técnica y económica; V. Evaluación de propuestas; VI. Fallo; y VII. Contrato.
CAPÍTULO IV "Concurso Sumario"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
82-84 El ejercicio de este procedimiento queda sujeto a los niveles de autorización, inicia con la solicitud de cotizaciones anexando la convocatoria y bases las cuales también serán publicadas en la pagina de internet de la Suprema Corte, podrá haber junta de aclaración y los participantes contaran con un plazo de cinco días para la presentación de propuestas que deberán ser presentadas directamente ante la convocante o por servicio postal o en medios electrónicos en la fecha y hora señalados, serán sometidas a dictamen y evaluadas simultáneamente, el fallo se dará conocer a los participantes a través de un comunicado en la pagina de internet y el participante ganador será notificado personalmente para que en un plazo de 15 días suscriba el contrato. Se regula los supuestos de ser declarado desierto, de la descalificación y de la competencia de los titulares de las casas de cultura.
CAPÍTULO V "Procedimiento Opcional de Subastas"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
85-90 Conceptualiza y delimita que la modalidad de subasta inversa solo será posible cuando se inserte en las bases de los procedimientos de licitación pública y concurso por invitación, delimita que solo algunos bienes catalogados podrán ser materia de este método, el cual podrá ser electrónico o presencial, explicando el desarrollo cada uno.
CAPÍTULO VI "Adjudicación Directa"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
91-93 Se delimitan los supuestos de la procedencia, el tipo de acuerdo y notificación que debe recaer para la asignación.
CAPÍTULO VII "Suspensión y Cancelación de los Procedimientos"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
94-96 Se regula los supuestos para declarar la suspensión y cancelación de los procedimientos así como la reanudación o reposición del mismo.
TÍTULO QUINTO "Particularidades de las Contrataciones"
CAPÍTULO I "Adquisición de Material Bibliográfico y Hemerográfico"
ARTÍCULO, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
97 Regido por los lineamientos que emita el Comité.
CAPÍTULO II "Contratación y Ejecución de la Obra Pública"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
98- 111 Regula los requisitos específicos que debe contener los procedimientos de contratación de la obra pública.

CAPÍTULO III “Adquisición y Uso de Bienes Inmuebles”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
112-127 Determina el procedimiento para la adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles.
CAPÍTULO IV “Contratación de Seguros”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
128-132 Determina el procedimiento para contratación de las pólizas de seguros patrimonial, vehicular y del personal que labora en la Suprema Corte.
CAPÍTULO V “ Procedimiento de Contratación con Instituciones Públicas”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
133-136 Distingue que cuando se trate de bienes o servicios de que sean exclusivo de algún órgano del Estado Mexicano se llevara mediante adjudicación directa, cuando no se trata de una actividad exclusiva serán convocados a participar en los procesos con la ventaja que estarán exentos de la presentación de fianzas o garantías sin que los libere del cumplimiento de los contratos celebrados.
TÍTULO SEXTO “De los instrumentos contractuales y de su Ejecución”
CAPÍTULO I “Tipos y Requisitos de los Instrumentos Contractuales, así como la Modificación, Suspensión y Terminación de las relaciones derivadas de ellos”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
137- 152 La Suprema Corte distingue contar con dos tipos de contratos los ordinarios simplificados, los cuales podrán ser sujetos de modificaciones bajo los supuestos que contempla, podrá celebrar contratos abiertos. Se regula la formalización, los requisitos mínimos que deben tener los contratos, las formas en las que procede la modificación, la verificación y suspensión, los supuestos de terminación y rescisión
CAPÍTULO II “Pagos”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
153-163 Regula todos los supuestos de procedencia y formas del pago, así como lo relativo a los pagos en exceso, anticipos, estimaciones de la obra pública, ajuste de precios y ajuste de costos.
CAPÍTULO III “Garantías y Sanciones”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
164-170 Distingue y determina el monto del tipo de garantía que debe llevar el tipo de contrato que se suscribe, regula la exigibilidad de la garantía, las penas convencionales, las retenciones, de las deductivas por trabajos no ejecutados o por deficiente calidad.
CAPITULO IV “Recepción de Bienes, Servicios y Obra Pública”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
171-178 Regula las obligaciones que tiene el prestador de servicios o contratista de informar con cinco días antes de la terminación para que se pueda proceder al levantamiento del acta de entrega recepción de los trabajos. Norma lo relativo a los finiquitos y las obligaciones que resulten de los vicios ocultos o cualquier otra responsabilidad.
TÍTULO SÉPTIMO “De los Catálogos Referenciales y del Procedimiento para la Declaración de Impedimento para Contratar”
CAPÍTULO I “ Catálogos Referenciales de Proveedores y Prestadores de Servicios y de Contratistas”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
179-187 La Suprema Corte contara con catálogos referenciales los cuales contendrán datos de los proveedores, prestadores de servicios así como de contratistas para ser una fuente de información, en el mismo se registrarán las sanciones que se les imponga. Se regula la integración la clasificación, el contenido y los requisitos para ingresar, la responsabilidad del control, las causas de cancelación del registro.
CAPÍTULO II “Declaración de Impedimento”
ARTÍCULO, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
188 Regula el procedimiento para sancionar a proveedores que han incurrido en prácticas de mala fe contra la Suprema Corte.
TÍTULO OCTAVO “Del Recurso de Inconformidad y del Procedimiento de Conciliación”
CAPÍTULO I “ Del Recurso de Inconformidad”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
189-195 Regula la procedencia, los requisitos, la manifestación bajo protesta, la obligación del responsable de rendir un informe, la procedencia de la suspensión, la resolución.
CAPITULO II “Del Procedimiento de Conciliación”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO

196-201 Regula el derecho que tienen los contratistas, prestadores de servicio o proveedores de solicitar la conciliación cuando se suscite una controversia respecto de lo pactado en el contrato.
TÍTULO NOVENO "Administración de Bienes"
CAPÍTULO I "Control de los Bienes Muebles"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
202-220 Conceptualiza y clasifica y regula el registro del activo fijo, consumibles, delimita la responsabilidad de los órganos de la administración de los bienes, del mobiliario, vehículos, documentos, la obligación de los usuarios y la importancia de los resguardos, la supervisión, concentración de bienes, el registro de bajas, la reposición y la elaboración del informe para desincorporar.
CAPÍTULO II "Del Responsable del Mobiliario"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
221-222 Recae la responsabilidad en el titular de la Secretaría de Servicios, se determinan las funciones.
CAPÍTULO III "Del Catastro y Control del Patrimonio Inmobiliario de la Suprema Corte"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
223-227 La Suprema Corte contará con un sistema de control de los bienes muebles que tiene. Se regula la integración del catastro, de la administración y de las instancias responsables del control de los inmuebles.
CAPÍTULO IV "De la Asignación de Bienes"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
228-229 La Suprema Corte podrá asignar inmuebles a cualquier órgano que integre el Poder Judicial y excepcionalmente, a cualquier Tribunal Judicial, Administrativo o del Trabajo del Estado Mexicanos, en este capítulo se regula el procedimiento.
TÍTULO DECIMO "Desincorporación y Destino Final de Bienes"
CAPÍTULO I "Desincorporación de Bienes Muebles"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
230-236 En este capítulo se regula el procedimiento que tiene la Suprema Corte para realizar la desincorporación de bienes muebles activos o consumibles, de igual forma señala los supuestos.
CAPITULO II "Destino Final de los Bienes Muebles Desincorporados"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
237-246 Cuando los bienes han obtenido el dictamen del comité para ser desincorporados la Suprema Corte deberá determinar el destino final en función de ser: I. Venta; II. Permuta; III. Dación en pago; IV. Donación; V. Indemnización; VI. Destrucción; VII. Extravío, robo y destrucción accidental; y VIII. Cualquier otro que determine el Comité.
CAPÍTULO III "Devolución de Bienes Inmuebles Destinados y Desincorporados de Bienes Inmuebles"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
247-254 En este capítulo se regula la devolución de los bienes inmuebles que otorgo el Estado Mexicano a la Suprema Corte, de igual forma la desincorporación de los inmuebles que adquirió la Corte los cuales podrán ser objeto de: I. Enajenación a título oneroso; II. Permuta con cualquier órgano del Estado Mexicano, cuando por su ubicación, características y aptitudes satisfagan las necesidades de las partes; III. Afectación a fondos de fideicomisos públicos en los que la Suprema Corte sea fideicomitente; y IV. Donación a cualquier órgano del Estado Mexicano, para que se utilicen los inmuebles en servicios de administración de justicia locales, fines de asistencia social, o para promover acciones de interés general o de beneficio colectivo.

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia Acuerdo Administrativo VI/2008 del Poder Judicial.

La Ley Orgánica del Poder Judicial, faculta a la Suprema Corte de Justicia para emitir Acuerdos que regulen lo dispuesto del artículo 134 de la Constitución, lo que deja a la vista una discrepancia ya que dicho ordenamiento no cumple con el rango de *"Ley"* que el constituyente señaló para reglamentar al propio artículo. La obligación recae en los legisladores, para crear leyes que permitan regular los procedimientos de la aplicación de recursos públicos que disponga la Federación.

De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución, el Poder Judicial es parte integral del Supremo Poder de la Federación, por lo que debe estar sujeto a disposición expresa con rango de Ley que regule los procedimientos para la asignación de contratos.

Con el marco legal normativo actual de los Acuerdos, el Poder Judicial de la Federación se convierte en *"Juez y Parte"* máxime que las facultades constitucionales que tiene de impartir justicia le permiten interpretar "Leyes", lo que hace que sus actos sean prácticamente irrefutables.

El Acuerdo General VI/2008, regula únicamente los procedimientos de contratación que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina como regla general dos procedimientos: la Licitación Pública o el Concurso por Invitación Pública, a diferencia de otros ordenamientos analizados la unidad de medida para determinar los montos de actuación y determinación de las garantías no es la Moneda Nacional, -peso mexicano- en su lugar utilizan la UDIS (unidad de inversión establecida en el sistema financiero mexicano).

El uso de la UDIS[72] contraviene lo dispuesto por el Código de Comercio y la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, más aún el Presupuesto de Egresos

[72] La tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación explica que las UDIS son unidad de cuenta y no moneda. UNIDADES DE INVERSIÓN (UDIS). SON UNA UNIDAD DE CUENTA Y NO MONETARIA. El Congreso de la Unión, mediante el Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en Unidades de Inversión y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de abril de 1995, creó la figura jurídica denominada "unidad de inversión" conocida por sus siglas "UDI"; de contratación potestativa, exclusivamente para actos jurídicos, financieros y mercantiles, cuya finalidad es indexar o actualizar el monto de la obligación de pago en moneda nacional al ritmo de la inflación. Ahora bien, conforme a la exposición de motivos del decreto mencionado, dicha unidad de inversión se creó para alcanzar la estabilidad y lograr la recuperación económica, mediante la promoción del ahorro y el establecimiento de los mecanismos que permitan la rehabilitación financiera de las empresas productivas, así como de las personas deudoras del sistema bancario del país. De ahí que en las operaciones celebradas por intermediarios financieros y en general en las transacciones comerciales, las obligaciones pactadas que así lo establecieran, se denominarían unidades de cuenta de valor real constante, o de manera abreviada, unidad de inversión o "UDI", y tendrían un valor en moneda nacional que el Banco de México calcularía y daría a conocer cada día mediante el Diario Oficial de la Federación; de manera que en la fecha de su establecimiento, dicho valor sería de un nuevo peso y, posteriormente, se iría ajustando proporcionalmente a la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor, de lo cual se concluye que las unidades de inversión (UDIS) son una unidad de cuenta y no monetaria.

de la Federación y la asignación de los recursos públicos los realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son en Moneda Nacional.

Tabla 22

Nivel de autorización	Clasificación de la contratación	UDIS	Contratación por	Dictamen resolutivo requerido			
				Técnico	Legal	Financiero	Económico
Comité de Gobierno y Administración	Bienes inmuebles	Monto Indeter-minado	Adjudicación directa	Sí	Sí	No	En su caso
Comité	Superior	Más de **600,000**	Licitación pública	Si	Si	Si	Si
Secretario de Servicios	Intermedia	Hasta **600,000**	Concurso por invitación	Si	Si	Si	Si
Director General de Adquisiciones y Servicios o Director General de Obras y Mantenimiento	Inferior	Hasta **290,000**	Concurso público sumario	Si	Si	No	Si
Directores de Área de Adquisiciones y Servicios o Directores de Área de Obras y Mantenimiento o Directores de las Casas de la Cultura Jurídica	Menor	Hasta **75,000** o hasta **30,000** para Casas de Cultura	Concurso público sumario	Si	No	No	Si
Directores de Area de Adquisiciones y Servicios o Directores de Área de Obras y Mantenimiento o Directores de las Casas de la Cultura Jurídica	Mínima	Hasta **25,000**	Adjudicación Directa	Sí	No	No	No

Fuente: ACUERDO General de Administración VI/2008

Tesis de jurisprudencia 16/2012 (9a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecinueve de septiembre de dos mil doce. Época: Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2. Tesis: 1a./J. 16/2012 (9a.)

Se podría afirmar que es una disposición violatoria de algunos preceptos legales y motivo de grandes controversias, pero hay que analizar la ventaja que representa para el contratante, la UDIS garantiza que las actuaciones estén acordes al indicador de la inflación lo que mantiene el poder adquisitivo a la realidad del mercado, se puede afirmar que con el uso de la UDIS como unidad de medida para determinar los rangos de actuación rompe la regla que ha recetado por años el Gobierno de "hacer más con menos".

Dentro de las excepciones a la licitación pública la Suprema Corte reconoce la Invitación Restringida a un mínimo de tres convocados, Concurso Sumario Público, la Adjudicación Directa, la Renovación de Contrato.

Como podemos apreciar a diferencia del Poder Ejecutivo la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con dos procedimientos propios que le permiten realizar la asignación de contratos, el Concurso Sumario Público y la Renovación de Contratos los cuales serán expuestos en capítulos subsecuentes.

No menos importante resulta el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero del 2009 titulado *"Acuerdo General que establece las Bases para que en el Poder Judicial de la Federación, las Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles, Prestación de Servicios, Obra Pública y los Servicios relacionados con la misma, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*.

En dicho acuerdo se estableció el artículo segundo transitorio que "*se derogan las disposiciones tanto de la Suprema Corte, como del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Federal Electoral, que se opongan a lo dispuesto al presente acuerdo."*

Mateo Infante escribió *"No obstante a los dispuesto en el Acuerdo… Durante el año 2010, los tres órganos en comento continuaron llevando a cabo sus*

contrataciones de conformidad con los acuerdos anteriores, que previamente habían emitido"[73]

Es decir, que nació como letra muerta, pero sienta el precedente que se puede generar un solo acuerdo que regule a todo el Poder Judicial de la Federación.

El Consejo de la Judicatura Federal público el 2 de Enero del 2015 en el Diario Oficial de la Federación, *"Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo"*.

Es un ordenamiento de recién publicación y que plasma el esfuerzo de simplificar y unificar criterios, en un solo ordenamiento se encuentre las disposiciones del orden administrativo.

3.2.1.5 Estructura y Descripción del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo

El ordenamiento que se presenta en síntesis, está integrado por cinco libros que abordan temas diversos relativos al ámbito administrativo, para efectos del tema que ocupa la investigación solo se realizó una síntesis del contenido de libro tercero que regula la materia de las adquisiciones y que contiene la descripción de los procedimientos de asignación de contratos.

[73] Infante Héctor, Adquisiciones de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público, Editorial INAP, 2011, Pág.35.

Tabla 23

CONSIDERANDO
Del Primero al Sexto Contiene el fundamento legal, justificación y motivación del presente acuerdo, se destaca que el acuerdo responde a un proceso de modernización institucional y de mejora administrativa en atención a un proceso de simplificación y modernización administrativa.
Comentario: El documento está integrado por 1007 artículos, dividido en cinco libros los cuales regulan temas relativos a: Disposiciones preliminares, Recursos Humanos, Recursos Materiales, Recursos Financieros. Comunicación Social, Protección Civil y Compilación de Normatividad; en consecuencia dado que la presente investigación está centrada en el procedimiento de contratación únicamente se presentara la estructura relativa al tema.
LIBRO PRIMERO "DISPOSICIONES PRELIMINARES"
SÍNTESIS DEL CONTENIDO Integrado por un Titulo Único con dos Capítulos, el primero aborda el objeto del acuerdo, y el segundo contiene un glosario integrado por 203 definiciones.
LIBRO SEGUNDO "RECURSOS HUMANOS"
LIBRO TERCERO "RECURSOS MATERIALES"
TÍTULO PRIMERO "Contrataciones"
CAPÍTULO PRIMERO "Adquisiciones, Arrendamientos de bienes muebles, prestación de servicios, Obra pública y los servicios relacionados con la misma"
SECCIÓN PRIMERA "Disposiciones Preliminares"
SUBSECCIÓN PRIMERA " Disposiciones Generales"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO **242-260** Delimita las facultades del área administradora del contrato, la obligación del área técnica de dar las especificaciones y evaluar la propuesta técnica, señala que los contratos son de carácter administrativos y de interés público, la excepción de adjudicación de contratos entre entes públicos, la utilización de CompraNet, define las adquisiciones, el arrendamiento, los servicios y la obra pública. Se establece que no hay financiamientos, determina que en materia de contratación se regirán por el artículo 134 de la Constitución, la Ley Orgánica y la supletoriedad para el capítulo serán: Código Civil Federal, Código Federal de Procedimientos Civiles, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. El derecho de asistir a cualquier procedimiento y que será la Contraloría quien tendrá las facultades del cumplimiento de las disposiciones del acuerdo, de la participación de testigos sociales y su acreditación.
SUBSECCIÓN SEGUNDA "Órganos Competentes"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO **261-264** Las facultades de interpretación del capítulo será la Comisión de Administración, de controversias de contratos: el Pleno de la Corte. Para autorizar contratos la Secretaría Ejecutiva de administración, a través de las unidades administrativas y se delimita la competencia de los servidores públicos facultados para suscribir los contratos.
SUBSECCION TERCERA "Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obra Pública y Servicios"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO **265-273** Describe el objeto del Comité, su integración, las atribuciones, las funciones del presidente y de los vocales así como la del Secretario Técnico, el funcionamiento del Comité, las funciones del asesor, los invitados.
SUBSECCION CUARTA "Del Comité Interinstitucional"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO **276-277** Describe las acciones que realizara este Órgano, destaca que será este el que tendrá la facultad de coordinar las compras consolidadas.

SUBSECCION QUINTA “De los Programas Anuales de Ejecución”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
278-287 Contiene los plazos en que se debe presentar los programas de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios así como el relativo a la obra pública, el contenido e integración que deberán considerar, se estipula la obligación de contar con certificación presupuestal previa a cualquier contratación de obra y se delimita la factibilidad de contratación que rebase el ejercicio presupuestal, la obligación de rendición de cuentas obre el avance de los programas, se abordan los supuestos de contrataciones no programadas, de igual forma la responsabilidad de la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias en caso de obra, y lo relativo al impacto ambiental.
SECCIÓN SEGUNDA “Procedimientos de Contratación”
SUBSECCIÓN PRIMERA “Disposiciones Generales”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
288-307 Determina que la regla de los procedimientos en la licitación pública. Los supuestos de excepción, la obligación metodología y fin de la investigación de mercado. La determinación de los montos de actuación, delimita las instancias responsables de los procedimientos, de igual forma se listan los supuestos de excepción a licitación por invitación restringida o adjudicación directa, dentro de los que se hace mención especial a la renovación de contratos, supuestos de urgencia, un apartado de contratación de asesorías, estudios y proyectos previos, de igual forma señala los supuestos de restricción para contratar y como opera la declaración de impedimentos, la rendición de informes. Describe el método y señala las áreas responsables de emitir los dictámenes: legal, financiero, la evaluación técnica y económica de las propuestas de adquisición u obra, contempla las condiciones que no serán objeto de evaluación.
SUBSECCION SEGUNDA “Licitación Pública”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
308-333 Contiene definición de licitación, los tipos, los medios, bases requisitos mínimos, convocatoria, explica en si todo el desarrollo del mismo, considerando los supuestos de descalificación, licitación desierta, cancelación y los plazos.
SUBSECCIÓN TERCERA “Invitación a cuando menos Tres Proveedores o Contratistas”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
334-340 Contiene la definición del procedimiento, bases, convocatoria, explica todo el desarrollo del mismo, considerando los supuestos declarada desierta.
SUBSECCIÓN CUARTA “Adjudicación Directa”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
341-343 Contiene la definición, selección del proveedor o contratista idóneo, y explica los procedimientos en casos de excepción por su naturaleza.
SUBSECCIÓN QUINTA “Subasta Inversa”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
344-355 Define el concepto. La subasta puede ser por convocatoria propia o considerada en las bases de una licitación o invitación, los medios serán presencial o electrónica deberá contar con la autorización de la Secretaría Ejecutiva de Administración previo acuerdo con el Oficial Mayor, con el apoyo de la Dirección General de Tecnologías de la Información se implementara y administrara el sistema electrónico, la importancia de un catálogo de bienes y servicios específicos autorizados por el comité que podrán ser sujetos a subasta, también define el procedimiento cuando la subasta es presencial.
SUBSECCIÓN SEXTA “Concurso Público Sumario”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
356-357 Contiene la definición, desarrollo del procedimiento y supuestos de descalificación.
SECCION TERCERA “Contratos”
SUBSECCIÓN PRIMERA “Adjudicación de Contratos”
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
358-360 Establece los requisitos para adjudicar el contrato, el supuesto de procedencia cuando hay dos o más propuestas solventes.
SUBSECCIÓN SEGUNDA “Formalización y Tipos de Contratos”

ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
361-368 Contiene la definición y tipos de contratos, el contenido mínimo de los instrumentos jurídicos, los plazos para formalizarlos, describe el procedimiento de modificación.
SECCIÓN CUARTA "Anticipos"
ARTÍCULO, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
369-371 Se establecen los supuestos en los que es procedente los anticipos en materia de adquisiciones, servicios y obra pública, también prevé como serán las amortizaciones.
SECCIÓN QUINTA "Ajuste de Precios y Costos"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
372-377 Describe los procedimientos a seguir en caso de ajustes de precios en los contratos, también se contempla un apartado sobre el pago en exceso y el informe de ajustes de los contratos.
SECCIÓN SEXTA "Diversas Disposiciones en Materia de Obra Pública"
SUBSECCIÓN PRIMERA "Ejecución de los Trabajos de Obra Pública"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
378-395 Describe el procedimiento de ejecución de trabajos, los tipos de supervisión, los responsables de cada uno de los seguimientos, el contenido y uso de la bitácora, delimita la responsabilidad que tiene el contratista de la normatividad en materia de construcciones, los tiempos en que presentara las estimaciones, la medición y pagos de los trabajos, la cedula de avances la evaluación físico financiera y la reprogramación de los precios alzados.
SUBSECCIÓN SEGUNDA "Recepción de los Bienes y de los Trabajos"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
396-399 Delimita la responsabilidad del área operativa como la responsable de la recepción de los bienes y de los servicios, en caso de la obra pública los tramites que debe seguir el contratista para la entrega, también se establecen las responsabilidades de las regionales.
SUBSECCIÓN TERCERA "Finiquito y la Conclusión de los Contratos"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
400-403 Delimita la responsabilidad del área operativa de la obligación de emitir el finiquito, el plazo que dispone para la notificación y el contenido del mismo.
SECCIÓN SÉPTIMA "Garantías y Penas Convencionales"
SUBSECCIÓN PRIMERA "Las Garantías"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
404-408 Describe los tipos de garantías y la forma en que deberán ser presentadas, también señala los supuestos de excepción.
SUBSECCIÓN SEGUNDA "Penas Convencionales"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
409-415 Describe los procedimientos de aplicación de los tipos de penas convencionales que se establecieron en los contratos.
SECCIÓN OCTAVA "Terminación y Suspensión de los Contratos"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
416-429 Describe los supuestos de terminación de los contratos, los procedimientos aplicables.
SECCIÓN NOVENA "Inconformidad"
SUBSECCIÓN PRIMERA "Procedencia"
ARTÍCULOS, SÍNTESIS DEL CONTENIDO
430-431 Describe la procedencia e improcedencia del proceso de inconformidad que puede presentar los proveedores o contratistas.
SUBSECCIÓN SEGUNDA "Substanciación"
432-447 Establece los requisitos, la obligación de acreditar la legitimación y personalidad del promovente, la forma de presentación y sus plazos, determina como opera la prevención, la acumulación y describe el trámite de inconformidad en todas sus etapas procesales, incluyendo el sobreseimiento, el sentido de la resolución y la ejecución.
SUBSECCIÓN TERCERA "Suspensión"
448-451 Regula la procedencia de suspensión del procedimiento de adjudicación ante una inconformidad
SUBSECCIÓN CUARTA "Disposiciones Generales"
452-454 Establece las formas de notificación, el tipo de sanción que se hará al promovente cuando actúa con dolo y señala como supletorio al proceso la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
CAPÍTULO SEGUNDO "Arrendamiento y Adquisición de Inmuebles"

LIBRO CUARTO “RECURSOS FINANCIEROS”
LIBRO QUINTO “DISPOSICIONES EN MATERIA DE COMUNICIACIÓN SOCIAL, PROTECCIÓN CIVIL, SEGURIDAD PÚBLICA Y COMPILACION NORMATIVA”

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo.

Es importante reiterar que se trata de un ordenamiento reciente que retoma los procedimientos instituidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como: el Concurso Sumario Público y la Renovación de Contrato.

El ordenamiento incluyó el procedimiento de subasta inversa en términos similares a los que regulo la Norma del Senado por lo que dicho modelo cobrar relevancia y factibilidad de la aplicación, otro dato interesante de este ordenamiento es el uso del sistema de compras que tiene el Ejecutivo Federal, la incorporación de todo el Consejo de la Judicatura Federal al uso del CompraNet.

Con la inclusión al CompraNet, no solo da el reconocimiento al sistema sino que se comienza a desarrollar en nuestro país una sola base de datos gubernamental, sobre las compras lo que nos permitirá en un futuro alinearnos a las recomendaciones realizadas por la OCDE.

El acuerdo o los acuerdos emitidos por el Poder Judicial tiene una característica de adaptación a las innovaciones tecnológicas o de modificaciones que sufra el comportamiento del mercado ya que pueden ser modificados bajo mecanismos menos largos de los que tienen un Ley rígida, previa justificación y aportación de las unidades administrativas, por lo que valdría la pena replantear una pregunta de investigación ¿Realmente es necesario contar con una Ley rígida como ordenamiento regulador de las Adquisiciones?

Tomando en consideración que en la Teoría del Mercado, sus leyes atienden al comportamiento de las estrategias que diseñan las empresas y el comportamiento de las masas, en función de la oferta y la demanda.

Realmente toda la actividad administrativa, en particular la relativa a compras u obra debe ser regulada por una norma con rango de Ley.

3.2.1.6 Disposiciones que Regulan el Procedimiento de Adquisición de los Órganos Autónomos Constitucionales

Si bien es cierto los Órganos Autónomos Constitucionales quedan ceñidos a la observancia de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Tal como lo explicamos emiten normatividad interna atendiendo las características internas de su objeto y fin que tienen, por lo que se realizó una búsqueda de la misma para los efectos de ilustrar la normatividad que han generado sobre la materia.

Tabla 24

Órganos Autónomos	Disposiciones
Obligados	Aplicar los criterios y procedimientos previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público –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- Artículo 1 párrafo segundo de la LAASSP
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	NORMAS en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (publicado en el DOF 12-02-2014)
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)	ACUERDO por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (publicado en el DOF 09-08-2010)
Instituto Nacional de Estadística y Geográfica (INEGI)	NORMAS en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (Publicado en el DOF 30-03-2012)
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	POLÍTICAS, bases y lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (autorizadas por el Comité Directivo 05-10-2014)
Banco de México (BANXICO)	Ley del Banco de México (publicada en el DOF 23-12-1993.) NORMAS del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios. (publicada el DOF 30-01-2015)
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	ACUERDO Número CFCE-273-2014 por el que se emiten las Políticas Generales en materia de Recursos Materiales para las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Comisión Federal de Competencia Económica (Emitido por el Pleno el 27-11-2014, extracto publicado en el DOF 29-01-2015, disponible en el portal de la COFECE en la sección de normateca)
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	NORMAS en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Instituto Federal de Telecomunicaciones (publicadas en el DOF 03-03-2014) LINEAMIENTOS en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Instituto Federal de Telecomunicaciones. (Publicados en el DOF 04-04-2014)

Instituto Nacional Electoral (INE)	ACUERDO del Consejo general del Instituto Federal Electoral por el que se expide el reglamento del instituto federal electoral en materia de adquisiciones, arrendamientos de muebles y servicios (publicado en el DOF 03-10-2013, vigente)
Tribunales de lo Contencioso Administrativo	Conforme a las disposiciones que emitan las juntas u órganos de gobierno.
Procuraduría General de la República (PGR)	Sin normatividad porque le falta Ley Orgánica.
Comisión Nacional de Derechos Humanos (DNDH)	ACUERDO sobre las especificidades en la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. (publicadas en el DOF 15-10-2009) POLITICAS, Bases y Lineamientos en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para la CNDH, (30-09-2011, disponibles en el portal de Internet de la CNDH en la sección marco normativo)

Fuente: Elaboración propia tomando de Diario Oficial de la Federación, y páginas de Internet de los Órganos Autónomos.

Los Órganos Autónomos por mandato de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, deben atender los criterios y procedimientos descritos, en ese contexto la regla general es la licitación pública, como excepciones se encuentran la invitación restringida, la adjudicación directa y el contrato marco, en el mismo tenor están obligados a utilizar el sistema CompraNet.

Las disposiciones que cada uno ha emitido se encuentran debajo de la jerarquía de la Ley y el Reglamento de la misma, tienden a normar los procedimientos acordes al fin y la naturaleza legal de cada Órgano.

Dentro del marco de la autonomía que tienen para ejercer su presupuesto, las disposiciones emitidas están enfocadas a regular las actuaciones e integración de los órganos colegiados que dictaminan las excepciones, me refiero a los Comités de Adquisiciones, en ese tópico cada uno de estos entes autónomos han determinado supuestos de excepción adicionales a los que previstos en el artículo 41 de la Ley en la materia.

Mención especial se debe hacer al Banco de México, porque su Ley Orgánica, establece que la regla general de la asignación de contratos deberá ser mediante licitación pública. En su artículo 57 establece 10 supuestos de excepción de la regla, no es óbice a lo anterior que en consecuencia lógica de los demás

autónomos también ha emitido sus propias normas que regulan su actuación de los procedimientos de contratación. Pero su alineamiento normativo está en otra directriz tal como lo pudimos ya apreciar en la formulación y aprobación de su propio presupuesto.

3.2.2 Leyes del orden Estatal o Municipal

Los Estados han emitido sus propias leyes para regular la asignación de contratos, su ámbito de aplicación dependerá de los límites que imponga cada disposición, por lo que se realizó la identificación de los ordenamientos tal como a continuación se presentan.

Tabla 25

Estado de:	Leyes de los Estados en Materia de Adquisiciones
Aguascalientes	Ley Patrimonial del Estado de Aguascalientes (última reforma 08-08-2015)
Baja California	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California (última reforma 29-08-2014)
Baja California Sur	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California Sur (última reforma 31-12-2007)
Campeche	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes muebles del Estado de Campeche. (última reforma 30-05-2001)
Coahuila	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza (última reforma 06-07-2012)
Colima	Ley de Adquisiciones, Servicios y Arrendamientos del Sector Público en el Estado de Colima (última reforma 28-01-2012)
Chiapas	Ley de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Contratación de Servicios para el Estado de Chiapas (última reforma 18-09-2014)
Chihuahua	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios y Obra Pública del Estado de Chihuahua (última reforma 10-08-2011)
Durango	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango (última reforma 17-07-2014)
Guanajuato	Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato. (última reforma 07-07-2013)

Guerrero	Ley de Administración de Recursos Materiales (última reforma 10-03-1989)
Hidalgo	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Hidalgo. (última reforma 25-02-2013)
Jalisco	Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco (última reforma 23-02-2012)
México	Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios (publicada el 03-05-2013)
Michoacán	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles e Inmueble del Estado de Michoacán de Ocampo (última reforma 23-08-2007)
Morelos	Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y soberano de Morelos (última reforma 21-08-2013)
Nayarit	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Almacenes del Estado de Nayarit (última reforma 25-09-2010)
Nuevo León	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León (última reforma 03-12-2010)
Oaxaca	Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Oaxaca (última reforma 31-12-2013)
Puebla	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal (última reforma 02-08-2013)
Querétaro	Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro (última reforma 13-01-2014)
Quintana Roo	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Quintana Roo (última reforma 18-12-1998)
San Luis Potosí	Ley de Adquisiciones del Estado de san Luis Potosí (última reforma 07-02-2013)
Sinaloa	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Administración de Bienes Muebles para el Estado de Sinaloa (última reforma 21-06-2013)
Sonora	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal (última reforma 21-06-2013)
Tabasco	Ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios del Estado de Tabasco (última reforma 21-12-2013)
Tamaulipas	Ley de Adquisiciones para la Administración Pública del Estado de Tamaulipas y sus Municipios (publicada 28-12-2010)
Tlaxcala	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Tlaxcala. (publicada 06-01-2003)
Veracruz	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (última reforma 05-09-2007)

Yucatán	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles (última reforma 12-10-1988)
Zacatecas	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas (última reforma 23-03-2013)
Distrito Federal	Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal (última reforma 2015)

Fuente: Elaboración propia tomada del Diario Oficial de la Federación y de los Portales de Internet de cada Congreso Local.

Del listado de leyes presentado en la Tabla 25, se realizó una evaluación del contenido de sus leyes arrojando un resultado destacable; que los Estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Nayarit, San Luis Potosí, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Sus disposiciones regulan las actuaciones del Ejecutivo, Judicial, Legislativo, Órganos Autónomos, Municipios o Ayuntamientos, Fideicomisos, etc. Una sola norma para regular los procedimientos.

Por lo que se corrobora la hipótesis tres de la presente investigación respecto a factibilidad de contar con un solo ordenamiento para todo el aparato gubernamental, lo que garantizaría la transparencia del uso de la aplicación de los recursos, fomentaría la alta especialización en el manejo de las compras y permitiría a las unidades fiscalizadoras supervisar bajo un solo marco jurídico las actuaciones, por lo que las recomendaciones que realizaran los órganos fiscalizadores fortalecerían la eficiencia y eficacia en la simplificación de los mismos.

3.3 Sistema de Asignación de Contratos, Libre Elección Vs. Restrictivo

Dentro de la teoría de las compras gubernamentales existe una discusión añeja respecto a dos sistemas de los que se sirve el Estado para la asignación de contratos, en primer lugar encontramos, al sistema de libre elección y como antítesis el sistema restrictivo, ambos sistemas atienden a principios lógicos de la condición que tiene el Estado.

No quiere decir que uno sea mejor o peor en cuanto al fin que se persigue, pero si se puede afirmar que uno de ellos ofrece una mayor transparencia y quizás sea más democrático en la selección del contratante, tampoco se puede traducir que uno u otro ofrezca ser el que más garantías ofrezca al Estado.

El sistema de libre elección, está directamente vinculado a la facultad potestativa discrecional que tiene el Estado para asignar un contrato con quien considere reúne los requisitos indispensables para resolver y atender la necesidad que se le presenta sin sujetarse aparentemente a procedimiento especial alguno.

A decir de López-Elías[74] el padre de la teoría del sistema de libre elección es Gastón Jèze la cual está sustentada en un análisis de la naturaleza propia del Estado y en la regla de la Administración Pública del derecho francés donde la administración elige libremente, discrecionalmente a su contratante. En otros términos el contrato privado es la regla y el contrato por adjudicación, la excepción.

La regla general de este sistema es la adjudicación libre del contrato a favor de una persona física o jurídica, se dice que aparentemente no se debe seguir procedimiento especial para su asignación. Sin embargo, cualquier contrato que es celebrado debe contar con los elementos esenciales tales como: capacidad de las partes para externar su voluntad y el objeto, por lo que si debe cumplirse con los principios teóricos de cualquier contrato-administrativos, aunado que al tratarse de la generación de derechos y obligaciones el Estado debe contar por lo menos de dos requisitos de la triada analizada anterior tal como: La necesidad o problema a resolver y contar con el disponible presupuestal.

Se afirma que el sistema de libre elección se perfeccionaría si la doctrina de los mismos aceptara la necesidad de la existencia de la investigación de mercado,

[74] López-Elías Pedro, Aspectos Jurídicos de la Licitación en México, Editorial UNAM,1999, Pág.23

porque con ello se demostraría las mejores condiciones y cumpliría con los principios administrativos de la eficiencia y eficacia.

La libre elección permite tener un Estado eficaz, el marco normativo que regula en nuestro país solo aprueba a la Administración Pública actuar bajo la libre elección, en los casos donde las contrataciones atienden un Estado en crisis como lo previsto en el artículo 29 de la Constitución donde se altere el orden social o seguridad pública.

Se considera dentro del sistema de libre elección las operaciones que realizan las áreas mediante la utilización de los llamados fondos resolventes o compras menores asignados a determinados servidores públicos quienes ejercen libre y discrecionalmente acreditando el gasto contra una factura y una relativa justificación.

En cambio, el sistema restrictivo responde a regular todas las demás actuaciones de la Administración Pública es decir, se limita la libertad discrecional y se sujeta al principio de legalidad, con la obligación de realizar determinados procedimientos previos a la asignación de un contrato.

El Estado mexicano se encuentra claramente acorde al sistema restrictivo ya que obliga a la Administración Pública tener como regla a la Licitación Pública y por excepciones otros procedimientos jurídicos revestido de formalismos que también son restrictivos, que obliga a cumplir actos concatenados que concluyen con la asignación de un contrato.

Acorde al contexto de la lógica de ambos sistemas es necesario entrar en el estudio del desarrollo de los procedimientos.

3.4 La Triada en Materia del Procedimiento de Adquisición

Los ordenamientos expuestos presentan coincidencias en donde confluyen planteamientos muy precisos que se deben atender previo a la selección de cualquier procedimiento de adquisición, me refiero a la planeación: la detección de las necesidades o problema a resolver, la investigación de mercado y la disponibilidad presupuestal.

Se dice, que las Compras Gubernamentales están catalogadas para atender a la organización, por lo que buscan resolver necesidades propias del órgano de gobierno para su debido y adecuado funcionamiento o bien las destinadas para cumplir con los fines y objetivos que tiene impuestos por mandato de Ley, lo cual se puede traducir en acciones de gobierno.

Por su magnitud; la capacidad de comprar por parte del sector público tiende a generar beneficios para el adquiriente en cuanto a precio por volumen, el tipo de bienes o servicios que requiere son determinados o especializados, por lo que el sector de proveedores, contratistas o prestadores de servicios es reducido, aunque les representa altas ventas a diferencia del mercado personal o minoritario. En consecuencia, las operaciones de adquisición deben ser altamente planificadas.

Bajo esta visión, se explica la triada fundamental de los primeros pasos que sigue el sector público antes de ejecutar o realizar cualquier procedimiento de adquisición para la asignación de un contrato.

3.4.1 La Planeación y detección de necesidades, los problemas que se deben resolver

Cualquier persona jurídica tiene necesidades, los órganos del Estado mexicano se encuentran en esa igualdad de condición de atender y satisfacer sus necesidades,

pero a diferencias de las necesidades de un individuo que tienden a resolver problemas personales, en las organizaciones públicas prevalece el principio de la planeación y atención a los problemas del orden público o social de la comunidad.

La parte sustantiva de toda organización recae en la esfera de la administración de recursos, como son finitos se deben optimizar, la mejor forma es mediante el uso de la herramienta denominada planeación del gasto o control del gasto.

En capítulos anteriores se explicó que el proyecto de nación está consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que cada sexenio se diseña un Plan Nacional de Desarrollo que incluye y prioriza los grandes objetivos de las políticas públicas y se establece las acciones específicas para alcanzarlos traducidos en acciones de gobierno que le permiten cumplir con el proyecto de nación.

Los órganos del sector público que integran el Estado Mexicano participan en la elaboración y diseño del Plan Nacional de Desarrollo en conjunto con la sociedad. Cada año se discute y aprueba presupuesto que atiende el alineamiento de las necesidades que tienen los órganos del sector público acordes al Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo que es evidente que al interior de cada uno de estos, existe el desarrollo de un proceso que se desarrolla *“denominado planeación”* para detectar necesidades o problemas a resolver que se estiman en dinero.

La estimación en dinero es multifactorial porque ubica los programables -gastos fijos- y los gastos no programables, se toman en consideración proyecciones macroeconómicas de lo que se espera recaudar por la vía tributaria y el comportamiento del mercado, tratando de prever factores endógenos y exógenos, previsibles y no previsibles, lo que lo hace altamente complicado en acertar el cierre de todo un ejercicio; ejemplo reciente el comportamiento de la mezcla

mexicana del petróleo, el tipo de cambio del dólar o situaciones relativas al cambio climático, que afectan al sector productivo que es quien cumple con la función de abasto interno y del pago de impuestos.

Cada órgano de gobierno lleva una programación anual donde se identifican gastos programables o fijos llamados también gasto corriente para el debido funcionamiento de la organización dentro de estos encontramos: nomina, materiales y servicios.

Los ordenamientos normativos de todos los órganos del sector público coinciden en el deber de elaborar y contar con un programa anual de compras, servicios, arrendamientos y obra pública. Sin embargo, dicho documento presenta la flexibilidad de ser modificado, adicionado, suspendido o cancelado sin responsabilidad alguna. Lo que lo hace enunciativo más no limitativo y aunque dibuja la intención de lo que se pretende adquirir siempre se presentarán circunstancias no previstas que deberán ser resuelta y modifica sustancialmente el objeto de lo planteado.

El ejercicio del presupuesto, se realiza con el planteamiento de la necesidad o problema a resolver, que implica identificar si se trata de un bien, servicio, apoyo social o construcción, con un fin o motivo, que permitirá al área administrativa justificar la razón y aplicación que genera el gasto atendiendo siempre al interés público y del debido funcionamiento de la Administración Pública.

Existirán adquisiciones que responden a mandatos de ley tal como: becas, uniformes escolares, construcciones de escuelas, hospitales, carreteras, previstas en decretos o programas de gobierno.

El gobierno no está exento de tener que resolver problemas no previstos que los jurisconsultos denominan hechos jurídicos cuya definición ampliamente aceptada es *“acontecimientos que no están previstos por el hombre, ocasionados por la*

naturaleza y que provocan, efectos en la esfera jurídica de un individuo o comunidad" cualquier adquisición que no tenga una plena justificación de fin o motivo se considera una desviación de los recursos públicos, de ahí que sea altamente relevante determinar lo necesario para resolver imprevisto.

En un profundo grado de planeación, se debe contar con un diseño de estrategias que resuelven situaciones de alto riesgo, así es como funciona los planes de protección civil, del mismo modo pueden las áreas administrativas prever contingencias propias de sus ramos, ahí es donde operan con eficiencia los manuales administrativos de procedimientos ¿Qué hacer en caso de….?

En el proceso de planeación una vez que es identificada la necesidad, se deben conocer los resultados y beneficios esperados con la atención, por ejemplo: si el gobierno decide hacer un hospital debe contar con un estudio relativo al costo de la obra, adicional a cumplir con los requisitos normativos que implica construir una obra pública –estudios ambientales, uso de suelo, de factibilidad de agua potable, de vialidad, de energía eléctrica, etc.- deberá estimar la cantidad de población a beneficiarse, el tipo de usuarios si es abierto a todo público o solo destinado para un sector de la población o por especialidad, etc. La obra debe atender al interés público. Cuando no se realiza este análisis se ve como resultado obras que en un futuro inmediato quedan abandonadas y en consecuencia fue un derroche de recurso público mal aplicado.

La etapa esencial del proceso de planeación, permite al sector público ser altamente eficientes en la ubicación del recurso público dentro del Clasificador por Objeto de Gasto. Cuando no se lleva una sistematización adecuada de la ubicación del gasto público, ocasiona demoras en la ejecución de los procedimientos de adquisición.

Tratándose de bienes, el solicitante debe verificar la existencia en el Almacén, en arrendamientos y servicios; la falta de recurso humano que lo desarrolle, así pues

la primera fase de cualquier procedimiento que implique gasto debe ser la identificación de la necesidad o problema a resolver. Una adecuada planeación en la identificación de necesidades traerá como consecuencia instrumentar el procedimiento de licitación pública consolidada de bienes y servicios, la mala planeación limita el uso de esta modalidad de procedimiento.

3.4.2 Investigación de mercado

Se entiende por investigación de mercado "la identificación, recopilación, análisis, difusión y uso sistemático y objetivo de la información con el propósito de mejorar la toma de decisiones relacionadas con la identificación y solución de problemas y oportunidades del *marketing*[75]."

Es la piedra angular en la especialización de quienes realizan las operaciones de compras gubernamentales o privadas ya que permite determinar el tipo de procedimiento ideal que se debe utilizar para la asignación de un contrato.

La trascendencia y confiabilidad de cualquier investigación de mercado reside en la técnica, metodología y fuentes de información que disponga quien lo elabora, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento, reconocen como fuentes para la investigación de mercado la información que tenga el Sistema CompraNet, la propia dependencia o entidad, es decir, los datos históricos, aquella que se encuentre en otros organismos públicos o privados, así como la que se obtenga de los fabricantes de bienes o prestadores de servicios, también es factible tomar como referencia la información que ofrecen portales de Internet, vía telefónica o cualquier otro medio que sea posible verificar por lo que el resultado de la investigación puede obtenerse con la combinación de todas las fuentes.

[75] Malhotra Naresh K. Investigación de Mercados, Editorial Pearson Prentice Hall Quinta Edición, México 2008, Pág. 7

El riesgo de realizar una investigación de mercado basada en datos históricos es que las bases de datos que tiene la Administración Pública no incluyen razones de las circunstancias que ocasiona una variación de los precios, por lo que no son 100% confiables, ejemplo: *la tonelada de varilla corrugada de 3/8 durante los años 2005 al 2009 mantuvo un precio promedio de $7,900.00, para el año 2010 el precio de la tonelada se ubicó en $13,600.00; la variación fue ocasionada por la participación en el mercado de China, para el ejercicio 2014 el precio rondó los $12,000.00.*

La investigación determina si los bienes solicitados existen en el mercado o los cambios sufridos en el rubro, ejemplo: en década pasadas la Administración Pública utilizaba máquinas de escribir, aún existen algunos bienes de estos dentro de los inventarios de la Administración Pública sin embargo, acorde al modelo muchos de los consumibles se descontinúan, así que los usuarios al solicitar la adquisición de una cinta de “X” modelo pretende resolver el problema de utilizar el bien, la investigación de mercado puede arrojar que el consumible -cinta de “X” modelo- ya no es posible conseguirlo en el mercado común, y arrojar que se encuentra descontinuado siendo solo posible adquirirlo en un mercado especializado cuyo precio es más caro o solo es posible adquirir una limitada cantidad.

La lógica administrativa obligará al responsable de la adquisición analizar el costo beneficio o determinar la baja del bien y sustituirlo por otro equipo de oficina que resuelva el problema, una alternativa de solución sería adquirir un equipo de cómputo con una impresora.

La investigación de mercado, permite determinar la cantidad de oferentes que existen, por ubicación geográfica si son locales, regionales, nacionales o internacionales parámetro que permite definir el tipo de convocatoria, el universo de la investigación debe considerar como está integrada la red de distribución de un producto lo que implica conocer quiénes son los fabricantes u organismos

públicos que produzcan bienes, cualquier comerciante o distribuidor, todo ello de manera general y de ser posible en lo particular.

La investigación de mercado debe incluir la evaluación de marcas, calidades e identificar si existen bienes sustitutos o alternativos, en función de las especificaciones técnicas de los materiales que lo integran.

Sin embargo, las áreas de adquisiciones de los entes gubernamentales por lo general tienen como problemática que no disponen del personal o áreas para realizar las evaluaciones y pruebas óptimas para dictaminar, lo que sigue reduciendo a solo calificar el precio y no la calidad de lo que se compra.

Cuando se da una debida planeación se puede consultar a especialistas que disponga de la aplicación de metodología científica para obtener un dictamen técnico sobre la calidad de los bienes.

La Administración Pública tiene a su alcance para obtener dichos dictámenes áreas de investigación científicas con la capacidad adecuada como son: las universidades o tecnológicos de educación superior, los estudios que realiza la Procuraduría Federal de Consumidor (PROFECO) y la Entidad Mexicana de Acreditación A.C (EMA).

La legislación mexicana establece que las propuestas de los oferentes deberán señalar el grado de integración nacional que cumplen con las Normas Mexicanas, conforme al Catálogo Mexicano de Normas cuya responsabilidad de la actualización y revisión permanente recae en la Secretaria de Economía, siendo este el parámetro legal por excelencia para la evaluación de las propuestas técnicas en cuanto a calidad y grado de integración nacional.

De acuerdo con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización básicamente existen tres tipos de normas:

Norma Oficial Mexicana (NOM): regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación. Las NOM tienen como principal objetivo prevenir los riesgos a la salud, para las personas, animales y vegetales así como el medioambiente en general, entre otros, la vida y el patrimonio.

Las NOM son aprobadas por la *Comisión Nacional de Normalizació*n conformada por comités técnicos integrados por todos los sectores interesados en el tema, no únicamente gobierno sino también por investigadores, académicos y cámaras industriales o de colegios de profesionistas quienes realizan las discusiones de carácter técnico y científico. Antes de que una norma entre en funcionamiento, debe existir un consenso.

Norma Mexicana (NMX): la que elabore un organismo nacional de normalización, o la Secretaría, para un uso común y repetido reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado, con el objetivo de proteger y orientar a los consumidores. Su aplicación es voluntaria.

Normas de Referencia (NRF).- son elaboradas por las entidades de la administración pública para aplicarlas a los bienes o servicios que adquieren, arrienden o contraten, cuando las normas mexicanas o internacionales no cubran los requerimientos de las mismas o sus especificaciones resulten obsoletas o inaplicables.

La Investigación de mercado permite identificar la capacidad de entrega que tiene un ofertante, en la Administración Pública cuando se trata de adquirir se usa el término "*oportunidad*".

Uno de los datos más relevantes de una investigación de mercado, es la determinación del comportamiento del precio en el plazo y fecha en que se realizó, el dato del precio y el valor de la mercancía cumple con dos fines importantes para la Administración Pública, determinar el precio más bajo y el máximo. El precio promedio sirve como referencia para solicitar la disponibilidad presupuestal para la contratación, el segundo fin es servir como parámetro de evaluación de cualquiera que sea el procedimiento de asignación de contrato, aunque se pone mayor énfasis en la licitación o invitación restringida que califica de conveniente o no aceptable la oferta recibida.

Las grandes empresas realizan investigaciones utilizando muchos parámetros cruzando información de datos históricos con los que presenta el mercado actual, considera factores ambientales y por lo general sus investigaciones son dirigidas al giro o rubro que realizan, no tienen un límite en cuanto a consultas.

La toma de decisión se realiza buscando la rentabilidad de la compra y tienen altamente desarrollado la habilidad de negociación directa con el vendedor cuando disponen de la herramienta de la investigación del mercado cerrando contratos que pueden ser medibles en ganancias o ahorros representativos para la empresa.

La habilidad de negociación es inherente al comprador se evalúa por la capacidad de obtener el mejor producto al menor precio, adicionalmente se puede valorar por ganar descuentos o plazos de financiamientos en beneficio de quien se represente.

3.4.3 Disponibilidad presupuestal

Cumplidas las etapas del planteamiento del problema y realizada la investigación de mercado, de donde se determinó la estimación en dinero se da inicio a la gestión de disponer del erario público la cantidad para satisfacer la necesidad.

El procedimiento para obtener la disponibilidad presupuestal implica utilizar la herramienta del Clasificador del Objeto del Gasto, es decir, ubicar conforme al tipo de bien o servicio, su destino y función la partida presupuestal que se debe afectar para la erogación del gasto.

Contar con el disponible presupuestal ofrece al Gobierno la posibilidad real de adquirir, recibir ofertas y poder asignar un contrato.

Los avances en materia de transparencia permiten conocer el funcionamiento del sector gubernamental, hoy se puede saber públicamente los disponibles presupuestales que tiene la Administración Pública ya que el Decreto de Presupuesto de Egresos es publicado en el Diario Oficial de la Federación, los Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obra Pública también son publicados y ofrecen indicadores del gasto.

Sin embargo, el disponible presupuestal debe contar con la autorización del uso del recurso, facultad que recae en el titular del órgano gubernamental a través de su Oficial Mayor o equivalente.

La realidad es que el gobierno inicia en ceros con una proyección de gasto y conforme van ingresando los recursos se puede disponer en plenitud de los mismos.

Se puede afirmar que es una obligación equivalente a una regla general ineludible contar con disponibilidad presupuestal que traer consigo la autorización del

servidor público responsable del gasto para el ejercicio en la partida autorizada dentro del presupuesto aprobado, dando la certeza al área adquiriente de la existencia en firme del recurso económico que permita realizar la asignación del contrato.

Cuando el recurso no se encuentra en las partidas presupuestales se deberán realizar las operaciones de afectación y transferencias que consisten en reducciones a otras partidas o utilización de economías para asignar recursos, lo que se traduce en demoras.

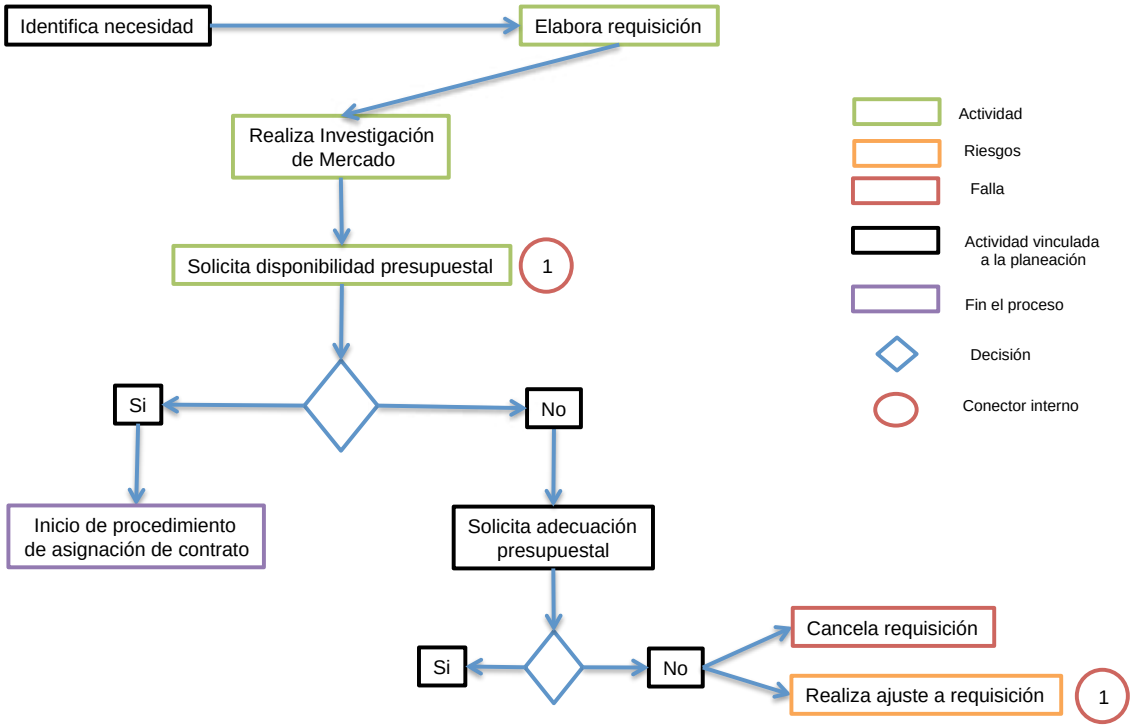
Pero como toda regla general la administración también presenta supuestos de excepción sobre la disponibilidad presupuestal que son: donde la magnitud del proyecto implique el uso de recursos que no estén considerados en este supuesto se deberá realizar las gestiones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obtenerlo, los recursos pueden llegar como ampliación al presupuesto original o bien con una autorización para generar compromisos para el futuro que consiste en contrataciones condicionadas sujetas a la asignación de recursos del próximo ejercicio, las cuales quedaran perfeccionadas una vez que al inicio del nuevo ejercicio se cuente con el recurso, en caso de no ser así procede la cancelación o suspensión sin responsabilidad alguna[76].

La segunda excepción que existe para la Administración Pública, se da cuando es necesario utilizar recursos durante varios ejercicios presupuestales *"llamados contratos plurianuales"*, los cuales deben cumplir con requisitos; dentro de los que se destaca la necesidad de contar con la justificación que explica las ventajas en términos económicos y las condiciones más favorables en función del plazo que tendrá el contrato[77].

[76] Artículo 35 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
[77] Ídem artículo 50.

En síntesis se puede ilustrar el proceso de *"la triada"* en el siguiente gráfico.

Gráfico 10



Fuente: Elaboración propia, utilizando la simbología establecida por la American National Standard Institute (ANSI)

Lamentablemente no se pueden estimar los tiempos de duración del desarrollo de la triada, el marco normativo no fija los plazos, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece un supuesto para la adjudicación directa en donde señala que: *"…. la investigación de mercado se podrá acreditar con al menos tres cotizaciones obtenidas dentro de los treinta días naturales previos a la contratación.*[78]*"*

3.5 De la responsabilidad de Adquirir

En la presente investigación se ha identificado el marco normativo que regulan los procedimientos de asignación de contratos que tiene el Estado mexicano, lo que

[78] Artículo 30 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

ha permitido identificar las coincidencias de las actividades previas a cualquier procedimiento que recibieron el nombre de triada, resulta relevante señalar sin abundar demasiado donde recae la responsabilidad de la asignación de los contratos y del propio procedimiento.

Acorde a la doctrina Weberiana, la facultad traducida en responsabilidad atiende a un orden jerárquico, luego entonces será responsable el titular del órgano gubernamental, quien por acuerdo delegatorio por ley, reglamento o cualquier otro instrumento legal lo transfiera generalmente a un subordinado que ocupe el cargo de responsable de la parte administrativa, por regla general, es el Oficial Mayor o su equivalente.

Dentro de la estructura del área administrativa el responsable llamase Oficial Mayor o equivalente, delega responsabilidades por reglamento o por manual administrativo al personal que contrata para integrar su equipo de trabajo basándose en la confianza y lealtad para realizar actividades específicas del ámbito administrativo.

La pirámide de la responsabilidad representa un papel importante, la selección del personal y la designación de los cargos atienden directamente a la honestidad y lealtad que tiene con el superior jerárquico en la relación de subordinación. De ahí la importancia que la contratación deba estar orientada a especialistas.

Los procedimientos de responsabilidad solo se ciñen a sancionar aquellos que firmaron o llevaron el desarrollo de los procedimientos de adquisición, sin observar la relación jerárquica, -como el caso reciente de la línea 12 del metro de la Ciudad de México” cuál ha sido la consecuencia de una mala selección de alta responsabilidad, en el presente donde los titulares han cometido faltas a sus obligaciones los responsables de la designación han actuado de la siguiente forma: – la separación del Oficial Mayor y el Secretario de Obra del Gobierno del

Distrito Federal- ambos miembros del gabinete de Dr. Miguel Angel Mancera Espinoza, recientemente el titular de la Comisión Nacional de Aguas.

La sabiduría popular versada en citas o refranes simplificaría la discusión en “La culpa no es del Indio, sino del que lo hace compadre”. No existe tema más indignante para la sociedad mexicana que el enriquecimiento a costa del erario público.

Resulta entonces que la selección del personal encargado de la aplicación de los procedimientos de asignación de contratos debe entonces ser de alta especialidad y expertos en el conocimiento de muchos ordenamientos legales que se vinculan con el desarrollo de los mismos, con mayor razón la selección del perfil de quien ocupa el cargo de titular ya que tiene una responsabilidad ineludible de supervisión de los subordinados.

Pero en materia de la asignación de contratos no solo existe la responsabilidad de quienes tutelan los procedimientos de forma individual, los diferentes preceptos normativos analizados señalan la existencia de órganos colegiados o comités que reciben el mote según la disposición legal que le da facultades.

Estos órganos colegiados tienen como presidente al titular del ente gubernamental o bien al Oficial Mayor o equivalente, se conforman por un número determinado de servidores públicos quienes actuarán en calidad de vocales, su objetivo es coadyuvar en la toma de decisión para autorizar la asignación de contratos sin que sea necesario instrumentar procedimiento de licitación pública, es decir, avalan las excepciones cuando estas caen en los supuestos que prevé el propio ordenamiento legal.

Las propias áreas solicitantes de la petición de atender una necesidad o desarrollo de un proyecto son responsables de proporcionar la información técnica necesaria adicional a las facultades para calificar las propuestas desde esa óptica.

Algunos ordenamientos fomentan la participación de la sociedad bajo el ánimo de la máxima publicidad de los actos, bajo la figura de contralores ciudadanos o testigos sociales quienes limitadamente actúan como observadores bajo algunos supuestos tienen derecho a voz, sin mayor decisión sobre el acto.

Por último, no menos relevante la participación que tienen los Órganos de Control Interno o las dependencias normativas que gozan de facultades para opinar y presencia el desarrollo de los procedimientos de licitación o invitación restringida, además de velar por el cumplimiento de la norma.

3.6 Tipos de Procedimientos para la Asignación de Contratos en el Sector Público.

La Administración Pública alcanza sus fines mediante procedimientos previstos en normas legales que le permiten adquirir los satisfactores que atienden las necesidades del Estado, como se ha expuesto a lo largo de la investigación la Administración Pública tiene un crecimiento exponencial para atender las necesidades de la sociedad, con relación al proyecto de nación que se desea alcanzar, se puede afirmar que su dimensión se puede tornar infinita y delimitada por el marco legal.

Se afirma que infinita, porque cambia o se modifica conforme a la visión del hombre de Estado que ejerce el poder y propone la creación de nuevas instituciones para atender las necesidades que se presenten en el contexto en que se actúa.

Delimitada; porque una vez que son creadas las instituciones, gozan de un marco legal que le otorga la personalidad jurídica como parte del Estado y en relación con ellas deben realizar sus actuaciones pero que tan recomendable es contar con leyes tan perfectibles o donde se hace creer a la ciudadanía que se goza de estás

y al momento de su aplicación resultan tan complicadas que son “letra mojada” porque no están acorde a la realidad social y económica tal como se aprecia en la siguiente cita:

> El 24 de abril de 1987, al inaugurar el Seminario de Alta Gerencia de Empresas Públicas, el Presidente de la República de Uruguay Dr. Julio María Sanguinetti señalaba: "Por eso es una legislación absolutamente obsoleta, anacrónica (el Estatuto del Funcionario). También lo es la otra legislación administrativa que, ¿para qué nace? Para limitar al Estado, porque se actúa frente a él con un signo definitorio de sospecha. Todos sabemos que no se hace una legislación para que las cosas puedan funcionar sino ubicadas siempre en la hipótesis delictiva o pseudo-delictiva. Toda nuestra legislación administrativa es de sospecha, son catálogos de perversidades administrativas. La licitación, por ejemplo, se hace pensando que el Estado debe comprar bien. Pero, todos sabemos muy bien que el Estado es el peor comprador que existe, todos sabemos que aplicamos un método tan perfecto que después, los particulares terminan sentados en el bar de la esquina de la oficina donde se va a hacer la Licitación y ellos más o menos discuten las cosas. Dicen: bueno, ¿cuánto le vamos a cargar a los precios por la eventual demora en el pago? Eso cambia según los organismos y ésa es la realidad que vivimos y sin embargo tenemos una legislación de sospecha que nos permite decir: tenemos algo moralmente perfecto. En cambio estamos cometiendo la inmoralidad peor, que es la de comprar mal y de que cada peso que perdemos en esa licitación se lo estamos quitando a un jubilado, se lo estamos quitando a un menor desvalido al cual después el Consejo del Niño no puede atender, o se lo estamos restando a una obra de interés social[79].”

Luego entonces los órganos de gobierno del Estado se sirven de diferentes procedimientos legales-administrativos, resulta conveniente tomar como referencia la exposición realizada por Agustín Gordillo en su obra Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, entorno a la conceptualización del término procedimiento, al respecto dice: *“—procedimiento—abarcar tanto la serie de actos (concepto formal) como la serie de actos destinados al dictado de un acto administrativo (concepto teleológico)”*

[79] Sayagués Alberto, Reformas al Sistema de Compras Estatales, Editorial Montevideo, 2011, Pág. 9

El perfeccionamiento de los procedimientos de adquisición de la Administración Pública lo ha obligado a buscar alternativas que le permitan hacer rendir el presupuesto y obligar a los compradores a obtener mayores ventajas a favor del Estado.

Retomando una vez más, el contenido del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se condiciona que la asignación de contratos será por regla general mediante Licitación Pública y cuando esta no sea idónea las Leyes determinarán la excepción bajo esa tesitura la investigación nos conduce a decir que el Estado Mexicano reconoce únicamente los siguientes procedimientos:

Tabla 26

Procedimiento	Tipo de mercado	Medios	Convocados
Licitación Pública	Nacional	Presencial Electrónica Mixta	Cualquier persona física o moral de nacionalidad mexicana
	Internacional bajo Tratado		Cualquier persona física o moral de nacionalidad mexicana y extranjeros que tengan celebrado tratado
	Internacional abierta		Cualquier persona física o moral de nacionalidad mexicana y extranjeros
Licitación Pública Privada o Invitación Restringida	Nacional		Por invitación personalizada a un mínimo de Personas físicas o morales nacionales
Subasta Electrónica Inversa	Nacional		Cualquier persona física o moral
Concurso Público Sumario	Nacional		Por invitación personalizada a un mínimo de Personas físicas o morales nacionales
Adjudicación Directa	Entre órganos de la Administración Pública		Asignación del contrato a otro órgano del gobierno ajeno al convocado que sea parte de la Administración Pública
	Selección entre cotizaciones		Cualquier persona física o moral de nacionalidad mexicana que haya presentado propuesta.
	Estado de Emergencia		Cualquier persona física o moral de nacionalidad mexicana que tenga la capacidad para resolver un problema
Contrato Marco	Nacional		Cualquier persona física o moral de nacionalidad mexicana
Renovación de Contrato	Nacional		La persona física o moral que fue contratada en el ejercicio fiscal anterior.

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia el Marco Normativo Gubernamental.

3.6.1 La Licitación Pública la regla general

La Licitación Pública es el procedimiento de excelencia que el Gobierno mexicano debe utilizar para la obtención de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública, se torna así la regla general del sistema restrictivo bajo los principios administrativos de libre concurrencia y competencia, igualdad, trato justo y equitativo, publicidad y legalidad, así está dispuesto en el artículo 134 de la Constitución.

A manera de sustentar lo expuesto podemos apreciar la siguiente tesis de Jurisprudencia que aborda la naturaleza jurídica de la licitación.

> LICITACIÓN PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA. La licitación pública consiste en un llamado que la administración pública hace a los particulares de forma impersonal para que le formulen ofertas a fin de llevar a cabo una contratación, lo que, de acuerdo con la doctrina, tiene dos consecuencias: a) Quien se presenta y formula una oferta debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a mantenerlas durante el plazo que en éste se establezca; y, b) La administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna, siempre y cuando respete la legalidad del procedimiento. Así, aquel llamado implica un conjunto de actos que conforman un procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado, por lo que la naturaleza jurídica de la licitación pública es la de un procedimiento administrativo integrado por una diversidad de actos administrativos y simples actos de la administración, como formas jurídicas preparatorias de su actividad contractual, de manera que su omisión invalida los contratos produciendo su nulidad absoluta o de pleno derecho, la que pueden invocar la propia administración, el particular contratante y los terceros interesados.[80]
>
> CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 290/2006. Transportación Marítima Mexicana, S.A. de C.V. (antes Naviera del Pacífico, S.A. de C.V.). 25 de octubre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

[80] Época: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Julio de 2007, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A.586 A, Página: 2653

3.6.1.1 Concepto, elementos y principios

Licitación (civil, procesal) 1. Subasta 2. Venta al mejor postor, en un acto judicial o extrajudicial al que se convoca públicamente[81].

Licitación Pública (administrativo) Requisito constitucional para los contratos que celebre el poder público[82].

López-Elías, Lucero Espinoza y Mateo Infante dicen que: el *origen en su significado etimológico y gramatical, con relación al primero, licitación deriva de la voz latina "licitatione, ablativo licitatio-onis", que significa "venta en subasta" y de acuerdo con lo segundo, consiste en la accione de licitar, palabra que es un verbo transitivo que quiere decir ofrecer "precio por una cosa en subasta o almoneda*"[83].

Para Rafael Bielsa, la licitación pública es una institución típica de garantía del interés público (moralidad y conveniencia administrativa). Es decir, se trata de un procedimiento administrativo que consta de varias etapas y por el cual se selecciona la mejor oferta del precio y calidad de un bien o servicio que la administración pública requiere[84].

Vale la pena recordar que la redacción del texto original del artículo 134 de la Constitución, el Constituyente utilizó el término de "subasta" como el procedimiento a desarrollar para la asignación de contratos de la Obra Pública, en ese entonces no se reguló lo relativo a las compras, servicios o arrendamientos.

En sus antecedentes etimológicos encontramos que la "subasta o licitación" tenía como fin la venta, el Estado adoptó la figura para asignar la obra pública y posteriormente se incorporó para la adquisición de bienes, servicios o arrendamientos.

[81] Diccionario Obra citada
[82] Ídem
[83] Lucero Manuel, La Licitación Pública, Editorial Porrúa, 2009 Pág. 7
[84] Diccionario Obra citado

El modelo de venta que utilizaron en el derecho privado se adaptó al Derecho Público para ser utilizado a la inversa para comprar aunque en su esencia natural continua rigiendo las enajenaciones o concesiones que realiza el Estado, así que es una figura que goza de la dualidad.

En cualquiera de los dos supuestos "*compra o venta"* persiste la búsqueda a favor del Estado obtener las mejores condiciones en cuanto a: *precio*

La Licitación es una institución del derecho público y regida por el derecho administrativo[85] sé afirmar que todos los ordenamientos jurídicos analizados en capítulos anteriores la reconocen como el procedimiento y regla general para la asignación de un contrato.

Sin embargo, la intervención del mercado ha interferido notablemente ya que hoy no solo basta obtener un buen precio sobre lo que adquiere sino que exista una garantía, calidad y otros satisfactores que ofrezca el oferente el propio bien que se adquiere, elementos que las normas jurídicas expuestas han tratado de incorporar, pero siguen siendo criterios *sui generis*.

Los elementos y principios esenciales de la licitación son:

1.- Es un procedimiento administrativo especial condicionado por su objeto.

2.- Es substanciado por el ente de gobierno en ejercicio de la función administrativa.

3.- Tiene la finalidad de seleccionar a la persona idónea que será el contratante.

4.- Se substancia bajo principios jurídicos propios y del procedimiento administrativo general, en lo que no contravenga lo primero.

5.- La selección del contratante, se hace para obtener las condiciones más ventajosas o convenientes para el Estado, disponibles en el mercado, en cuanto a: precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

[85] Mateo Infante, Obra citada

Principio de libre, concurrencia y competencia, con el que el Estado asegura la libertad de asistir al llamado, aunque como hemos visto en la presente investigación la competencia solo se dará entre los que compraron bases, o bien los que realmente manifestaron su interés de participar y acudieron al primer acto.

Principio de Igualdad o trato justo y equitativo, las bases no pueden ser discriminatorias o parciales tendenciosas a beneficiar a uno de los participantes, la igualdad se transforma en un derecho a favor de los participantes y una obligación del Estado de dar el mismo trato a todos, de lo contrario se torna en un vicio real de nulidad del procedimiento.

Principio de Publicidad, anteriormente se limitaba a considerar cumplimentado a la convocatoria, hoy en día se aplica incluso en el proyecto de elaboración de bases, en que todos los actos sean publicitados incluyendo el contenido del contrato lo que ha permitido dar transparencia de las actuaciones de los órganos de gobierno.

Existen otros principios aplicables a la licitación que atiende al Derecho Administrativo y que fueron explicados en capítulos anteriores, pero vale la pena citar la siguiente tesis de jurisprudencia para ilustrar lo señalado.

> LICITACIÓN PÚBLICA. PRINCIPIOS ESENCIALES QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO[86]. El procedimiento administrativo de licitación se rige por los siguientes principios esenciales: 1) Concurrencia, que asegura a la administración pública la participación de un mayor número de ofertas, lo cual permite tener posibilidades más amplias de selección y obtención de mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, entre otras; 2) Igualdad, que es la posición que guardan los oferentes frente a la administración, así como la posición de cada uno de ellos frente a los demás; 3) Publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, 4) Oposición o contradicción, que deriva del principio de debido proceso que

[86] Época: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Julio de 2007, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A.587 A, Página: 2652

implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y, a su vez, para defender la propia.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 290/2006. Transportación Marítima Mexicana, S.A. de C.V. (antes Naviera del Pacífico, S.A. de C.V.). 25 de octubre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

3.6.1.2 Tipos y Medios de la Licitación

La licitación pública, se clasifica por ámbito territorial según el tipo de mercado que puede ofrecer los bienes, servicios, arrendamiento y obra pública en: *Nacionales e Internacionales*, la primera está dirigida para que el mercado nacional sea el que atienda la necesidad de la Administración Pública –Federal, Estatal o Municipal-, cuando esté no cuenta con la capacidad de atender el planteamiento o bien no existen los suficientes oferentes se apertura la opción de hacerla mediante convocatoria Internacional, permitiendo con ello que otros mercados presenten propuestas.

En la Licitación Pública Internacional distinguen dos clasificaciones, bajo acuerdos internacionales que es una restricción en donde el proceso se limita a permitir que los participantes nacionales compitan con participantes de países cuyos mercados tienen acuerdos en el rubro de compras gubernamentales con nuestro país, recibiendo por nombre el procedimiento *Licitaciones Públicas Internacionales bajo Tratado*. En caso de que no sé de este supuesto la Licitación Pública Internacional será abierta para que cualquiera sin importar la nacionalidad pueda presentar una propuesta.

La globalidad trajo una evolución en el uso de tecnología de la información y la comunicación (TIC) el uso de sistemas electrónicos de compras como el CompraNet, las cuales se han convertido progresivamente en herramientas de la

modernidad de la Administración Pública, su uso ha permitido renovar la teoría tradicional del procedimiento de la Licitación Pública.

Con la implementación de estos sistemas, se distingue otra clasificación que atiende conforme a los medios de las operaciones de adquisición y por ende conexo al resultado de las adjudicaciones de contratos administrativos en donde la regla es evitar el trato personal entre el servidor público y los participantes o contratantes, la legislación reconoce tres medios para la ejecución del procedimiento de compras: *presenciales, electrónicas y mixtas*.

Medio presencial atiende la forma tradicional dictada por la doctrina en cuanto a que todas las partes están presentes en el desarrollo de las etapas públicas, mientras que cuando se utilizan los medios electrónicos o a distancia hace de las TIC su herramienta básica rompiendo la posibilidad del trato personalizado, para su desarrollo la convocante deberá contar con un sistema electrónico que garantice las medidas de seguridad de protección de datos personales, así como la recepción de propuestas en un sobre cerrado –archivo encriptados- que será abierto en la fecha y hora señalada, y que se puedan desarrollar las siguientes etapas apegadas a la norma regulatoria, hay que hacer énfasis que en consecuencia esta modalidad obliga a los participantes contar con equipo de cómputo y la herramienta del internet.

Consientes que no siempre existe la herramienta de las TIC el Gobierno acepta la modalidad *mixta* donde se brinda la opción a los participantes de asistir en persona a los actos o participar a distancia por la vía electrónica.

Durante todo el procedimiento se genera una relación jurídica de obligaciones y derechos sobre los que intervienen, con mayor importancia a quien(es) obtenga la asignación del contrato. Solo en algunos supuestos el resultado podría ser la no asignación.

3.6.1.3 Descripción de las Fases de la Licitación

Es conveniente precisar que en la Tabla 27 que se presenta a continuación no se contemplaron las fases previas denominadas *"la triada"*, por lo que inicia propiamente ya con la descripción de procedimiento tomando como referencia el análisis realizado al marco normativo tal como se ilustra:

Tabla 27

Fases	Descripción
Primera	1. Elaboración de las bases o Pliego de Condiciones. 2. Formulación y publicación de la convocatoria. 3. Registro de participantes entrega de bases.
Segunda	4. Junta de Aclaración de bases. 5. Recepción de propuestas.
Tercera	6. Valoración y Dictamen de las propuestas. 7. Fallo
Cuarta	8. Elaboración de contrato. 9. Suscripción de contrato.

Fuente: Elaboración Propia.

1. *Elaboración de las bases*: Su formulación establece el pliego de condiciones que regularan la participación de los interesados, son las reglas que regirán el proceso de adquisición, deben ser elaboradas por autoridad competente de la entidad convocante, en algunas disposiciones normativas se permite a la convocante obtener opiniones del proyecto de bases siempre y cuando se difunda en alguno de los sistemas electrónicos con que cuente, los comentarios y opiniones que reciba la convocante podrán ser considerados para enriquecer el proyecto de bases.

La teoría general de las compras gubernamentales, establece requisitos mínimos que se deben contemplar en la formulación de las bases que la convocante debe incluir, se puede sintetizar que la formulación del pliego de condiciones atiende a preguntas que respondan al interés público del Estado y de los participantes para

efectos de brindar la claridad tales como: ¿Quién Convoca? ¿Cuándo se convoca? Señalar la fecha y hora de la junta de aclaración, recepción de propuestas y fallo ¿Qué tipo de bienes o servicios se desean adquirir? Lo más claro y preciso posible ¿El tipo de licitación? Será nacional o internacional ¿Cómo se inscriben y acreditan los participantes? ¿Cuáles son los criterios de evaluación de las propuestas técnicas y económicas? ¿La adjudicación del contrato a una sola propuesta o por partida? ¿Si se aceptaran propuestas conjuntas? ¿Cuáles son las condiciones de entrega y pago? Si los bienes serán sometidos a evaluaciones de calidad ¿Cuál es método que se aplicará? ¿Qué tipo de contrato? será anual o multianual.

Quien elabore las bases de una licitación no puede ser omiso o faltar a los principios de *igualdad, libre competencia y concurrencia*, por lo que no deberá fijar condiciones que limiten la participación, otros requisitos que debe contener las bases son: **A)** Quien o quienes son los responsables del procedimiento, el servidor público que presida debe tener fijados los alcances de facultades, descritas en las bases, **B)** los domicilios y lugares donde los participantes puedan acudir en caso de inconformidad, **C)** el modelo de contrato, **D)** las declaratorias que hacen los participantes en cuanto aceptar las condiciones de las bases, de no estar inhabilitados o impedidos a participar, que se abstendrán a realizar prácticas desleales o inducir a los servidores públicos a obtener un beneficio de este.

Las bases son un documento técnico-jurídico revestido de formalismos, donde se deja claro lo que se permite, lo que se prohíbe o no se aceptará, las causas de descalificación por incumplimiento de cualquiera de las condiciones de las reglas del juego que atienden a mantener la igualdad de condiciones para todos los participantes interesados en competir por la obtención de un contrato; por lo tanto, su formulación es un trabajo que obliga a la convocante contar con personal especializado.

Durante la elaboración de las bases, la convocante no puede perder de vista que el objetivo es elegir de los participantes a la persona física o moral, que ofrezca a la Administración Pública, las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento u oportunidad, de ahí que el pliego de condiciones constituye un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la Administración Pública, cuyo fin están destinadas a la formulación de un contrato como su ejecución, en consecuencia, su contenido detalla disposiciones de naturaleza jurídica, relativa a los derechos y obligaciones de la convocante, participantes y de quien(es) resulte(n) adjudicado(s).

Atendiendo a su naturaleza pre contractual, las bases son la fuente principal de derechos y obligaciones para todos los involucrados, por ello una vez que se aceptan las condiciones para participar en el procedimiento de licitación se ven obligados a regirse bajo el principio de cumplimiento “pacta sunt servanda” que se traduce “lo pactado debe cumplirse” o “lo “pactos debe honrarse”.

Cada procedimiento de licitación nace con bases o reglas propias, ya que estas son condiciones que atienden a una naturaleza precontractual y su fin como se ha explicado es la celebración de un contrato determinado con un objeto a cumplirse, en consecuencia, cada vez que la Administración Pública requiere generar una obligación contractual para atender una necesidad o resolver un problema se ve obligado a lanzar convocatoria con bases específicas sobre el procedimiento en particular que atiende, es equivalente al principio de relatividad de una sentencia de amparo, porque la convocante resolverá sobre un determinado rubro convocado que no genera ni trasciende a otros compromisos que no hayan sido motivos de las bases.

2. *Formulación y publicación de la Convocatoria Pública*, es una parte importante del procedimiento, ya que es la invitación abierta al público en general, de forma impersonal en donde se manifiesta la intensión de la Administración Pública de asignar un contrato a favor de quien ofrezca las mejores condiciones.

Si bien es cierto que en apariencia la convocatoria es al público en general y redactada de forma impersonal, lo cierto es que está dirigida a un sector de la población que se dedique a la actividad económica del tipo de bien, servicio u obra que se licita, los interesados en participar podrán adquirir las bases donde se explican las cláusulas unilaterales que ha fijado la convocante para participar en la contienda por obtener el contrato.

La formulación de la convocatoria atiende directamente al requisito constitucional del artículo 134 quien establece "… *Licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente…"* La máxima publicidad de los actos de compras gubernamentales se encuentra consagrada en la expresión que utilizó el legislador.

Con la convocatoria inicia el procedimiento de licitación pública por lo que reviste de importancia el contenido y los medios en donde se difunda, para hacer del conocimiento a todos sin excepción y que únicamente atiendan el llamado los interesados.

Al igual que las bases la convocatoria debe cumplir con formalidades equivalentes a cualquier invitación de aún evento. Deberá contener la información necesaria para que acudan los interesados al procedimiento en consecuencia debe ser clara y precisa, contar con los datos referentes del ente que convoca, el objeto, el volumen de lo que se desea adquirir, el número de la licitación, las fechas de las etapas del procedimiento, él o los servidores públicos responsables y el nombre y firma del servidor público facultado para hacer el llamado de la convocatoria y sobre todo indicar donde están disponibles las base reglas del procedimiento para consulta, disposición o compra.

La publicación de la convocatoria representa el llamado, si bien es cierto que la legislación ha limitado a que esta sea escrita y difundida en el Diario Oficial o mediante el sistema electrónico, en lo particular considero que no se atiende con el principio de *máxima publicidad* que debería llevar el procedimiento, toda vez que solo una parte de la población consultan los medios señalados, por otra parte, el ordenamiento Constitucional no limitó la forma en que se deba hacerse la convocatoria pública.

3. *Registro de participantes.* Esta medida de control administrativo del procedimiento es "*sui generis"* en la práctica y como se puede apreciar del marco normativo es contundente, al establecer que se tendrá por registrado la persona que adquirió las bases previo pago realizado a favor del ente gubernamental lo que le otorga el derecho a participar en el procedimiento.

No sucede lo mismo con la legislación que regula al Poder Ejecutivo y algunos sectores de la Administración Pública Federal, donde no hay cobro por las bases y deja la fase de registro en el momento en que uno de los interesados manifiesta por escrito la intención de participar en el proceso de licitación, previo al desarrollo de la junta de aclaración de bases, sin que se convierta en una obligación presentarse a la siguiente fase. Hay que destacar que todas las disposiciones jurídicas coinciden en permitir el acceso de la consulta de las bases sin que implique mayor compromiso.

4. *Junta de Aclaración de bases*, equivale al derecho de audiencia que ofrece la convocante a los interesados para que formulen las dudas que tengan sobre el contenido de las bases, es una parte del procedimiento que esta revestida de formalismos que se deben cumplir ya que la convocatoria debe señalar el lugar y hora en que se llevara la audiencia la cual atendiendo la naturaleza del procedimiento debe ser pública, solo los interesados deberán formular preguntas por escrito presentadas con anticipación o durante el desarrollo de la junta, la

legislación establece que no deberá dejarse preguntas sin respuestas y no debe quedar dudas sobre los planteamientos que realicen los participantes.

La junta debe ser presidida por un servidor público autorizado por la convocante, debe estar asistido por el área solicitante de los bienes o del proyecto para emitir las respuestas técnicas, también asistirá un representante del Órgano de Control Interno y dependiendo del monto y característica de la licitación podrá acudir un representante ciudadano o testigo social que esté acreditado, las respuestas que emita la convocante no deben modificar sustancialmente las bases –reglas- únicamente se debe precisar o despejar las dudas que realicen los licitantes participantes, en beneficio de todos para que el procedimiento de certeza.

Quien presida el acto debe respetar el principio de igualdad que rige el procedimiento, por lo que no podrá aceptar condiciones que vulneren o favorezcan a un competidor, tampoco se puede negociar con el pliego de condiciones ya que estas son inamovibles en su esencia por mandato de la norma que lo rija.

La constancia de la junta de aclaración de bases debe ser un acta, cuya constancia permite dejar asentado el desarrollo de la misma y deberá ser firmada por los asistentes y proporcionar a los participantes una copia, de igual forma para los demás participantes del procedimiento que no acudieron a dicha etapa, podrán solicitar y disponer de la copia correspondiente para considerar en sus propuestas lo acordado en dicha junta.

Cabe señalar que el derecho asistir a la junta de aclaración no es audiencia obligatoria para los participantes por lo que gozan del derecho de acudir o no presentarse sin que implique un motivo de descalificación, algunos de los ordenamientos expuestos permite realizar tantas juntas de aclaración sea necesaria y la que sea considerada la última junta se dejara asentado la circunstancia de la misma, señalando la fecha de recepción de propuesta, otros

ordenamientos son más estrictos y solo permiten una sola junta de aclaración de bases.

5. *Recepción de propuestas,* atendiendo el espíritu del artículo 134 de la Constitución, los interesados en la licitación presentaran sus propuestas en sobre cerrado, que será abierto públicamente, aunque en el acto de recepción de las propuestas se lleva a efecto una valoración denominada cuantitativa que consiste en un "*check list*" donde la convocante revisa que las propuestas estén integradas con los documentos solicitados en las cláusulas de las bases, aquellos participantes que omitieron la presentación de algún documento solicitado en las bases; puede ser motivo de descalificación por incumpliendo a lo pactado, la determinación de rechazar la propuesta queda sujeta a la calificación que realice el servidor público responsable del acto.

El acto de la recepción de propuestas debe ser presidido por la persona designada por la convocante, se desarrolla en el lugar estipulado en las bases, debe iniciar en punto de la hora fijada, no se debe permitir la participación de propuestas que lleguen fuera del horario previsto –hacerlo rompe con el principio de igualdad-, los sobres que se presentaron con las propuestas en tiempo serán los únicos que serán abiertos públicamente las cuales será valorada y programada para la revisión cualitativa que llevara a efecto posteriormente por la convocante y otras áreas autorizadas en el procedimiento. Los sobres que se presente fuera del horario previsto no serán abiertos y deberán quedar asentados en el acta las causas y motivos de su descalificación.

De las actuaciones durante la recepción de propuestas, se debe levantar acta circunstanciada, se estila que en las licitaciones presenciales los participantes rubriquen las propuestas presentadas como una medida de seguridad que la documentación no será alterada o sustituida en la etapa de valoración cualitativa, además se asienta en el acta; razón de los documentos que presentan los

participantes. Se proporciona copia del acta a los participantes como constancia de las actuaciones y se inicia la siguiente fase del procedimiento.

6. *Valoración y Dictamen de las propuestas*, aquellas que fueron aceptadas porque cumplieron cuantitativamente deberán pasar a la valoración cualitativa la cual se realiza sistemáticamente apegada a los criterios de calificación establecidos en las bases, la convocante en conjunto con las áreas autorizadas, la parte técnica de especificaciones es calificada por el área solicitante conforme al sistema que se haya descrito en las reglas sobre las propuestas técnicas y la propuesta económica es calificada por la convocante, la valoración también implica calificar la veracidad de la documentación legal y administrativa.

El estudio comparativo de las propuestas se debe plasmar en un documento que recibe el nombre de dictamen técnico, que tiene la particularidad de precisar y describir el método utilizado los parámetros de calificación y demás criterios previstos en las bases, no se puede realizar una valoración con métodos que no hayan sido precisados en las bases porque ocasiona un incumplimiento y se romperá con el principio de legalidad aunado que sería motivo de nulidad del acto.

En la elaboración del dictamen es conveniente dejar asentado por sesiones la revisión de la documentación legal y administrativa, las propuestas técnicas que contiene la oferta en cuanto a especificaciones de los bienes, servicios, arrendamientos o proyecto donde se determina cuántas propuestas sí satisfacen los requerimientos del área solicitante y cuales no son factibles, por último, se debe hacer una valoración comparativa de la propuesta económica que está directamente relacionada con el precio pero también con el tema del financiamiento, garantías o fianza o bien con la información que previamente se obtuvo del comportamiento del mercado sobre el objeto de la licitación, con lo que se determina la conveniencia.

En el desarrollo de la valoración o calificación de las propuestas la convocante y las áreas autorizadas pueden desarrollar hojas de trabajo o matrices que deberán formar parte del expediente de la Licitación. Son las conclusiones y resultados los que se deben verter en el documento llamado dictamen técnico, existe la obligación de darle lectura previa al fallo.

Cabe destacar que del análisis detallado pueden resultar propuestas que definitivamente no cumplan con lo expresado en las bases y sean sujetas a descalificación, las causas y motivos de estas decisiones deben quedar perfectamente sustentados y fundamentados puesto que ello impedirá a dichos participantes continuar en la siguiente etapa del procedimiento.

7. *Del Fallo,* se desarrolla con formalidades y solemnidades, en la hora y lugar fijado por la convocante, el acto debe ser presidido por servidor público autorizado por la convocante, un representante del Órgano de Control Interno e inicia con la lectura del dictamen donde se hace del conocimiento a la concurrencia de los resultados que arrojó el método de calificación y se determina cuál de las propuestas fue la elegida.

Conforme a las bases, solo si estas lo consideraron se puede aperturar una etapa de subasta inversa, para dar la oportunidad a los participantes que fueron descalificados por precio inconveniente. Se les permite contra ofertar en una competencia sobre el precio, esta etapa debe estar regulada con reglas descritas en las propias bases y requisitos que deben cumplir quienes se inscriban y acepten participar; es optativa porque habrá quienes no tengan el interés de mejorar sus precios, los participantes que se registren en la mejora de precios –subasta inversa- deben acreditar tener la capacidad legal en el acto para realizar propuesta, y los medios que utiliza la convocante pueden ser electrónico o presencial para iniciar la puja a la baja del precio, por regla general, se inicia señalando la última mejor propuesta económica que se recibió, la cual debe ser

mejorada y agotadas las rondas o tiempo que dure la etapa de subasta se debe asignar el contrato a quien haya realizado la mejor propuesta respecto al precio.

Del acto del fallo se debe levantar acta, la cual incluye la constancia de la lectura del dictamen, el desarrollo de la subasta y el nombre (s) del participante ganador del procedimiento que tendrá el derecho a la adjudicación del contrato.

La notificación del acta de fallo deberá ser notificada a todos los participantes y de forma personal al ganador a quien se le debe señalar el plazo que dispone para la formalización del contrato adjudicado.

Para Lucero y López Elías dicen que el procedimiento concluye con el fallo, sin embargo, de nada sirve a la Administración Pública agotar un procedimiento si este no se traduce en algo exigible que atienda o resuelva el planteamiento de la necesidad por ello, desde mi perspectiva el procedimiento debe concluir con la suscripción del contrato, que genera las obligaciones y derechos de exigibilidad entre las partes.

8. *Elaboración del contrato,* debe ser escrito se considera *"como el acuerdo de voluntades entre la administración pública y un particular creador de derechos y obligaciones, cuya finalidad es la satisfacción del interés público y que además, se encuentra sujeto a un régimen de derecho público"*[87], su elaboración e integración consiste en un pliego de cláusulas que se redactan tomando como referencia las propias directrices que regulo el procedimiento de licitación, sin perder de vista que lo pactado queda sujeto a las disposiciones legales que regularon al mismo y los principios fundamentales del derecho así como la propia teoría general de las obligaciones.

El contrato debe contener como mínimos, *las partes, el objeto, el plazo de vigencia y de conclusión, el lugar de la entrega, las formas y tiempos de pago, el precio*

[87] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. México, Porrúa, 2000. Pág. 315

cierto, las garantías, de los vicios ocultos y reparación de daños, las penalidades, lo relativo a suspensión o cancelación, así como señalar lo relativo a modificaciones por ampliación o disminución, si hay cláusula arbitral o ante que autoridad se dirimirá las controversias que se susciten sobre la interpretación o controversia del mismo.

Las condiciones y particularidades de los contratos administrativos[88].

- *Requisitos: Predomina el interés público, su celebración es precedida de un procedimiento, participa un órgano de la administración pública, una de las partes ofrece o impone a la otra, a quien solo queda la opción de aceptarlas íntegramente o rechazarlas.*

- *Características: Sinalagmáticos, onerosos, conmutativos, formales.*

- *Modalidades: Abiertos, abasto simultaneo, en una sola exhibición, plurianuales o multianuales.*

9. *Suscripción del contrato,* es la etapa final que cierra el procedimiento. Elaborado el contrato este debe ser firmado por las partes, el ente gubernamental debe estar representado por el servidor público que cuente con las facultades para contraer obligaciones y derechos a nombre del órgano del Estado mexicano, en el mismo sentido el co-contratante persona física o jurídica que resultó adjudicado deberá acreditar contar con las facultades para contraer obligaciones y derechos a favor de su representada.

El contratado debe exhibir al momento de la suscripción o en el plazo previsto por el ordenamiento jurídico las garantías de cumplimiento, responsabilidad o las que obligue el contrato.

[88] Enríquez Rubio Ernesto, Administración de Recursos Materiales en el Sector Público , Editorial INAP-SECODAM, México, 2002, Pág. 177

En 1994 se emitió la siguiente tesis de jurisprudencia en donde hace referencia las etapas que identificó el juzgador y donde se resalta la importancia del cumplimento de las bases.

> LICITACION PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO. De acuerdo a lo que establece el artículo 134 constitucional, la celebración de los contratos de obra pública, está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual, servirá para seleccionar a su contraparte. A dicho procedimiento se le denomina "licitación", pues a través de él, la administración pública (federal, estatal o municipal), elige a la persona física o moral, que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, para celebrar un contrato determinado y, para ello hace un llamado a los particulares de manera impersonal o personal, para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación. En base a dicho precepto constitucional, en México las licitaciones son de tipo público. Según la doctrina, la licitación pública constituye un procedimiento mediante el cual la administración pública selecciona a una persona física o moral, para que realice la construcción, conservación, mantenimiento, reparación o demolición de un bien inmueble o mueble en beneficio del interés general y, que consiste en una invitación dirigida a todos los interesados para que sujetándose a las bases establecidas presenten sus ofertas y de ellas seleccionar a la más conveniente. Los principios que rigen a dicha licitación y las etapas que integran su procedimiento, de acuerdo a la doctrina son los siguientes. Los principios a saber son cuatro: a) concurrencia, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes; b) igualdad, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de los otros; c) publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, d) oposición o contradicción, que radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas. Las etapas que integran su procedimiento se dividen en siete: **1.** La existencia de una partida presupuestaria por parte de la administración pública; **2.** La elaboración de las bases o pliego de condiciones, en donde se detalle la contraprestación requerida. Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es

decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento licitatorio en sí, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios. Además, las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que el órgano licitante no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas. Asimismo, las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, con el contrato mismo, por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de la licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus contratistas, y por ello sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio pacta sunt servanda. En síntesis las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tienen amplia facultad para imponerlas. **3.** La publicación de la convocatoria. Esta fase es de tal importancia, ya que a través de ella se hace la invitación a las personas físicas o morales que puedan estar interesadas en realizar la obra a licitar y debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico privado de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se llevará a cabo la obra pública. **4.** Presentación de ofertas. En esta fase los interesados que satisfagan los términos de la convocatoria respectiva tendrán derecho a presentar sus proposiciones y, para ello deberán tener cuidado en su preparación, ya que de la redacción, confección y presentación de la oferta, depende que sea aceptada. Las ofertas deben reunir tres requisitos a saber: a) subjetivos, que se refieren a la capacidad jurídica para contratar de la persona que presenta la oferta; b) objetivos, que se refieren al contenido de la oferta, de acuerdo a lo que establecen las bases; y, c) formales, que se refieren a la confección de la oferta, misma que debe ser en forma escrita, firmada, clara e incondicionada, secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria. **5.** Apertura de ofertas. En ella, como su nombre lo indica, se procederá a la apertura de los sobres que contienen las ofertas de los participantes y se darán a conocer las propuestas que se desechen por no cubrir con la documentación o requisitos exigidos en las bases de licitación, levantando al efecto un acta circunstanciada de lo que suceda en esta fase de la licitación, en la que se dará a conocer la fecha en que se conocerá el fallo respectivo. **6.** Adjudicación, es el acto por el cual el órgano estatal licitante, determina cuál de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la administración pública. Previa a la adjudicación, el órgano convocante, deberá realizar un dictamen técnico en donde deberá considerar los requisitos cuantitativos y cualitativos de los oferentes, a fin de determinar cuál de ellos reúne las

condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante; y, **7.** Perfeccionamiento del contrato, que es la última fase del procedimiento de licitación, en donde una vez que se conozca el nombre de la persona ganadora, el órgano licitante como el adjudicatario procederán a formalizar o perfeccionar el contrato respectivo. Luego, de acuerdo a las anteriores etapas del procedimiento de licitación, la fase más importante de éste, es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, ya que como se indicó en párrafos anteriores, son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración pública y de sus contratantes, y por ello sus reglas o cláusulas deben cumplirse estrictamente, de manera que su violación o modificación después de la presentación de las ofertas, implicaría una violación al contrato que se llegue a firmar, por lo que el organismo o dependencia licitante, al examinar y evaluar todo el procedimiento de la licitación pública, deberá revisar como una obligación primaria e ineludible los requisitos de forma, que son esencia y sustancia del contrato que se llegue a concretar, es decir, deberá verificar si los oferentes cubrieron con cada uno de los requisitos que se fijaron en las bases y si dicho procedimiento fue seguido en todas sus etapas sin infracción alguna al mismo, pues sólo de esa manera se puede lograr que el contrato respectivo no esté viciado de origen, ya que de existir irregularidades en el procedimiento o incumplimiento de las bases de la licitación por otra parte de alguno de los oferentes, sin que el órgano convocante las tome en cuenta, no obstante su evidencia o trascendencia, y adjudique el contrato al oferente infractor, tanto el licitante como el oferente ganador infringirían el principio, no sólo ya de derecho administrativo derivado de la naturaleza de los contratos administrativos, consistentes en el pacta sunt servanda, sino también por acatamiento a la ley administrativa (Ley de Obras Públicas y su Reglamento), viciando de esa forma el contrato respectivo; por tanto, el organismo convocante al adjudicar un contrato de obra pública, siempre debe verificar en principio los requisitos de forma para que después analice las propuestas en cuanto a su contenido o fondo, todo ello conforme a las reglas que se hayan fijado en las bases o pliego de condiciones de la licitación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 1283/94. EMACO, S.A. de C.V. 14 de julio de 1994. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

Duración del Procedimiento de Licitación

Tabla 28

Marco Normativo	Norma Diputados		Normas Senado		Acuerdo VI/2008 SCJN		Acuerdo General CJF		LAASS	
Plazos[89]	Días Hábiles								Naturales	
Actividades previas a la publicación de la Convocatoria[90]	15		15		15 a 26		15 a 22		21 a 35	
Registro de participantes o venta de bases.	3 a 5		5		5		3 a 7			
Junta de Aclaración	Antes de la recepción		1 después		3 después		Antes de la recepción		Antes de la Recepción	
Recepción de propuestas	5 a 10		3 después		4 a 8		5 a 10		10 a 15	
Valoración y Dictamen de las propuestas.	Antes del fallo		2 después		25		20		Antes del fallo	
Fallo	10		2 después		10		5 a 10		20 o Más	
Suscripción de contrato.	10		4 a 15		15		15		15	
Total de días Mínimos o Máximos	**28**	**35**	**32**	**43**	**77**	**92**	**63**	**84**	**66**	**85**

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia las diferentes ordenamientos legales.

[89] Se usa el concepto de plazos, en virtud que la ley señala un periodo de tiempo posible de realización del procedimiento algunas etapas puede presentar plazos fatales que precluyen derechos, en otros supuestos los plazos son flexibles conforme a la disposición jurídica que regule el procedimiento otorgando faculta a la autoridad responsable de acortar o diferir los plazos dentro del término máximo previsto, lo que trae como consecuencia que la licitación pública se realice en un plazo mínimo o máximo computable en días, que se aprecia en el resultado final de la tabla.

[90] Por actividades previas al procedimiento se consideran: el registro de la necesidad, la investigación de mercado, la obtención de la suficiencia presupuestal, la elaboración de bases, la publicación en el Diario Oficial de la Federación, existen disposiciones que permiten la publicación previa de las bases para recibir comentarios y opiniones lo que puede modificar el tiempo, aun cuando no hay plazos fijados en las normas se estimó una duración media de 15 días.

Cuando la licitación se declare desierta algunos ordenamientos señala la posibilidad de reiniciar el procedimiento o bien convocar a una invitación restringida o proceder a la Adjudicación Directa.

3.6.2 Licitación Pública Privada o Invitación Restringida

La doctrina reconoce la figura de la Licitación Privada como aquella que está dirigida a un determinado grupo capaz de contender por la asignación del contrato en función de la experiencia y especialización en el suministro de un determinado bien, servicio, arrendamiento o ejecución de proyectos.

Del marco normativo que se analizó, ninguno utiliza el concepto de licitación privada, quizás por el escozor que provoca emplear en la cosa pública la palabra privada.

El término reconocido es Invitación restringida, sin embargo, el Acuerdo General VI/2008 distingue que puede ser pública o privada y apunta a diferenciar que cuando es pública sigue la lógica de la convocatoria abierta para que acudan los especializados quienes deben acreditar la reconocida experiencia, la capacidad financiera, de oportunidad, etc. Quienes logran la calificación tienen el derecho a recibir las bases del procedimiento.

La invitación restringida es una excepción a la licitación, el marco normativo gubernamental analizado señala justificaciones respecto a la factibilidad para ser utilizado como medio previo a la asignación de un contrato, atiende directamente a la tabla de montos de actuación que disponga cada ente público es decir que los bienes, servicios, arrendamientos u obra pública se encuentren estimados dentro del rango previsto en los citados montos de actuación.

Es factible que el inicio del procedimiento también responda a la justificación por autorización del Comité y por último algunas disposiciones legales la dejan como una opción aplicable cuando se ha declarado desierta una licitación pública.

El procedimiento en si atiende a los mismos principios y fases de una licitación pública salvo por algunas diferencias que a continuación se exponen:

La convocante selecciona discrecionalmente a los participantes o invitados al procedimiento, es decir, su convocatoria a participar es limitada lo que se puede afirmar que la concurrencia esperada a participar por la obtención del contrato solo será de aquellos que fueron invitados expresamente y no podrán ser aceptados quienes no presenten o acrediten tal invitación, no está de más señalar que las bases no tienen costo.

La invitación la debe formular el servidor público facultado para tal efecto, de lo contrario el acto administrativo será nulo.

Para el desarrollo del procedimiento se debe contar con el mínimo de invitados que determine el ordenamiento generalmente son tres aunque en el caso de la Noma de la Cámara de Diputados señala cuando menos cinco, los cuales deben haber aceptado y manifestado su interés de atender el llamado que realizó la convocante.

La segunda diferencia es que la presencia física de los participantes en todos los actos son optativas, pero no demerita que los mismos sigan siendo públicos, celebrados y desarrollados en el lugar, hora y fecha señalada con la presencia de la convocante, área(s) solicitante(s) y el representante de la contraloría, de las actuaciones se debe levantar el acta correspondiente.

Las propuestas deberán ser presentada en sobre cerrado o por los medios reconocidos en la convocatoria –mensajería o electrónicos- abiertos públicamente aun cuando no estén presentes los participantes, la calificación y valoración de las propuestas atiende al mismo trámite explicado en la licitación.

Previo a la emisión del fallo si las bases lo establecieron se puede dar la etapa de subasta inversa para que los invitados mejoren sus precios; previa acreditación de facultades, en el caso de que no se encuentren presentes la convocante solo

aceptara y adjudicara el contrato a la propuesta que cumpla con las condiciones y el precio sea conveniente.

En términos normativos la alternativa que dispone la Administración Pública de optar por la excepción de la Invitación o Licitación Privada, debe estar fundada y motivada por el responsable de las adquisiciones debiendo considerar invitar a las personas que cuenten con la capacidad de respuesta inmediata.

Una particularidad del procedimiento es que se desarrolla en menor duración que la licitación ya que extender invitaciones personalizadas reduce el tiempo de la publicación y la celebración de los actos por lo que también se le llama en ocasiones licitación a plazos recortados.

Por lo que a continuación se presenta un análisis de la duración del procedimiento de la Invitación Restringida.

Tabla 29

Marco Normativo	**Normas Diputados**	**Norma Senado**	**Acuerdo VI/2008 SCJN**	**Acuerdo General CJF**	**LAASS**
Invitados	Mínimo 5 invitados	Mínimo 3 invitados			
Plazos	Días Hábiles				Naturales
Actividades previas incluyendo la notificación de la Invitación	11	11	15	11	21
Junta de Aclaración	Antes de la recepción (Optativa)	Antes de la recepción (Optativa)	3 después	Antes de la recepción (optativa)	Antes de la recepción (Optativa)
Recepción de propuestas	3	Conforme a base	5 después	5 a 10	5
Valoración y Dictamen de las propuestas.	Antes del fallo	2 después	3 después	20	Antes del fallo
Fallo	10 a 20	2 después	5 después	5 a 10	20 o más
Suscripción de contrato.	10	4 a 15	15	15	15

Total de días Mínimos o Máximos	**34**	**44**	**19**	**30**	**46**	**56**	**61**	**61**

Para la elaboración de la tabla se tomaron los tiempos que se establecen aunque se pueden presentar variaciones; producto de las discrecionalidades que permite los ordenamientos a la convocante de fijar plazos en las propias bases, lo que puede recortar los tiempos, por ejemplo las Normas de la Cámara de Senadores, el Acuerdo General del Consejo de la Judicatura Federal y la propia Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, permiten previa justificación utilizar plazos que sean convenientes atendiendo el tipo de bien, servicio, arrendamiento u obra a contratarse.

3.6.3 Subasta Electrónica Inversa

La subasta inversa como se ha expuesto, está considerada dentro de las fases previas al fallo de una Licitación o una Invitación Restringida.

Las Normas que regulan al Senado lo señalan como regla general a la par de la licitación y lo denominado *"subasta electrónica inversa"*, mientras que el Acuerdo del Consejo de la Judicatura Federal le permite ser en algunos supuestos un procedimiento de excepción a la licitación pública, por lo que es conveniente explicar su desarrollo.

Nace con una convocatoria pública, bases y está orientado a determinados bienes o servicios donde se tenga la certeza analizada de especificaciones técnicas calidades, precios, alcances. Los interesados deberán adquirir las bases del portal de internet o solicitarlas directamente a la convocante.

La convocante proporcionará al interesado una contraseña y nombre de usuario para que acceda al portal donde se desarrollara la puja por la mejora del precio, la convocante garantiza que no saldrán al público los datos de los participantes.

En el supuesto de que existan dudas deberán ser planteadas en el portal de internet, donde la convocante responderá quedando disponible para todos los

interesados, también se contempla la capacitación por parte de la convocante a los participantes sobre el uso del portal electrónico.

La puja –subasta- de mejora de los precios será en el portal electrónico y el público en general podrá seguir las ofertas, iniciara puntual en la hora y fecha señalada, tendrá la duración que establezca la convocatoria cerrando en la hora y fecha señalada, cerrada la subasta se adjudicara el contrato al precio más bajo, en caso de que haya un empate en precio se le adjudicara al primer oferente del precio.

A continuación se expone la duración del procedimiento de la Subasta Electrónica Inversa.

Tabla 30

Marco Normativo	**Norma Senado**	**Acuerdo General CJF**
Plazos	Días Naturales	Días Hábiles
Actividades previas incluyendo la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la convocatoria	21	15
Inicio	6 días mínimo después de la publicación	5 días después de la publicación
Duración	La que señale la convocatoria	5 horas mínimo
Junta de Aclaración	Desde la publicación hasta antes de 48 horas de la apertura	Desde la publicación y 2 días antes de la apertura
Fallo	Al cierre de la Subasta	Al cierre de la subasta
Suscripción de contrato.	15	15
Total de días Mínimos o Máximos	**42**	**35**

Vale la pena precisar que el Consejo de la Judicatura Federal, establece que si el ganador del procedimiento no se presenta a suscribir el contrato sea sancionado con impedimento a participar en procedimientos de adjudicación.

3.6.4 Concurso Público Sumario

El Concurso Público Sumario es un procedimiento de excepción a la licitación que se debe agotar previo a la asignación de un contrato, esta aportación de procedimiento es exclusiva del Poder Judicial de la Federación atiende a los montos de actuación.

Inicia con la solicitud de cotización a cuando menos tres participantes, anexo a la cotización se debe enviar las bases que contendrán como mínimo las especificaciones técnicas o características particulares; requisitos de tiempo y lugar de entrega; forma y plazos de pago; penas convencionales; anticipos y garantías y, en su caso, proyecto de contrato simplificado, en consecuencia, no hay costo por las bases.

Se señalará la documentación que deberán proporcionar los participantes, comprendiendo copias simples de su identificación, registro federal de contribuyente y, tratándose de personas jurídicas, la necesaria para acreditar la legal existencia y las facultades de su representante.

Optativamente se puede considerar una junta de aclaración de las bases.

Los convocados podrán presentar su propuesta dentro de los cinco días hábiles que corren a partir de la recepción de la cotización o bien después de celebrada la junta de aclaraciones.

La recepción de las propuestas podrá ser directamente ante la convocante o bien por servicio postal, o en medio electrónicos en la fecha y horarios señalados en la convocatoria/bases.

La convocante dispone de un plazo de tres días para realizar un dictamen sobre las propuestas recibidas donde lo fundamental será valorar las especificaciones

entre la oferta y la demanda del área solicitante, al mismo tiempo, se debe elaborar la tabla comparativa del precio.

El dictamen será remitido al servidor público que tenga la facultad para decidir la asignación del contrato quien dispondrá de un plazo de no mayor a tres días para emitir el fallo. El cual será notificado en el portal de internet y de manera personal al ganador.

No será motivo de ser declarado desierto si solo acude al llamado un participante, cuya propuesta deberá ser viable calificada en los términos descritos.

Podrá declararse desierto el concurso público sumario, si no se presentan propuestas, si ninguna propuesta obtiene resultado favorable en todos los dictámenes resolutivos aplicables o si los precios propuestos no fueran aceptables de conformidad con la información disponible, por lo que se puede lanzar una nueva convocatoria o proceder a la adjudicación directa.

Para mejor ilustración se presenta simplificado los plazos.

Tabla 31

Marco Normativo	**Acuerdo General CJF**	**SCJ Acuerdo VI/2008**
Plazos	Días Hábiles	
Inicia con la solicitud de cotización y la publicación en el portal de internet		
Presentación de propuestas	5 días a partir del envío y publicación	5 días a partir del envío y publicación
Junta de Aclaración (Optativa)	Si se realiza el plazo de presentación corre a partir del cierre	Si se realiza el plazo de presentación corre a partir del cierre
Fallo	No está determinado	3 para dictamen 3 días después de recibir el dictamen
Suscripción de contrato.	15	15
Total de días Mínimos o Máximos	**20**	**26**

3.6.5 Adjudicación Directa

Este procedimiento es reconocido y utilizado en todo el sistema gubernamental, atiende al rubro de las excepciones a la licitación pública, mucho se cuestiona su aplicación porque pareciera que la Adjudicación Directa libera al Estado del cumplimiento de los actos que aplican a la licitación, equivocadamente se dice que responde a un actuar discrecional del servidor público responsable de asignar los contratos.

Sin embargo, en el sistema de compras gubernamentales que tiene nuestro país obliga realizar procedimientos previos a la asignación de un contrato por adjudicación directa, en primera instancia se deben realizar aquellos que explicados en la llamada triada –necesidad-investigación de mercado-disponibilidad presupuestal-.

Por otro lado, la aplicación del procedimiento de adjudicación directa puede responder a varios supuestos el más común podría ser por montos de actuación. Sin embargo, puede obedecer a la autorización de un Comité o bien cuando se ha declarado desierta una licitación pública o Invitación Restringida, siempre y cuando las bases hayan previsto la opción de utilizar como procedimiento alternativo ante el resultado fallido.

En consecuencia, se puede afirmar que la decisión de asignar a un contrato mediante el uso del procedimiento de adjudicación directa no atiende a una facultad puramente discrecional toda vez que el responsable debe contar con la justificación correspondiente y acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

La adjudicación directa en el sistema de adquisición mexicana no funciona como la regla general, por lo que se encuentra dentro de la excepciones, pese a que existen circunstancias claras, precisas y previstas donde asiste la razón para ser

el procedimiento único aplicarse tal como: *cuando solo existe un solo vendedor por gozar de la patente o derechos de autor, cuando se trata de un servicio que solo un especialista puede brindarlo*, por estados de emergencia, por citar.

Aun cuando la Administración Pública ha determinado unilateralmente que existe un oferente que merece la asignación se debe notificar la decisión para que este en un plazo se presente a suscribir el contrato, de lo contrario se entiende un repudio de la persona física o jurídica a establecer una relación contractual.

3.6.5.1 Entre la propia Administración Pública

En capítulos anteriores explicamos que el Estado cuenta con diferentes organismos que conforman el aparato gubernamental algunos de estos generan productos y servicios que están a disposición de quien desee adquirirlos a un precio determinado.

Las paraestatales u órganos descentralizados compiten en el mercado ofrecen bienes o servicios, el Estado compite en la producción de asfalto, pintura, libros, impresos, plantas de ornato, servicios de asesoría, investigaciones e incluso se puede adquirí los servicios de seguridad pública.

Existen excepciones en donde el Estado goza de la exclusividad tal como la energía eléctrica, -actualmente en proceso de apertura de competencia comercial- lo cierto es que a la fecha no existe ningún Municipio, Estado o ente gubernamental que pueda adquirir con otro prestador el servicio de energía eléctrica si no es con la hoy empresa productiva denominada Comisión Federal de Electricidad.

Los entes del Estado que ofrecen bienes o servicios con valor comercial, están obligadas a llevar registros contables de sus ingresos y egresos por ventas, su producción es limitada ya que no están diseñadas propiamente con un fin lucrativo

o generar una ganancia excesiva de un capitalismo mercantil, salvo las empresas productivas del Estado que han sido constituidas bajo ese espíritu.

Al ser su constitución de la misma naturaleza del Estado, las normas jurídicas de adquisiciones la dispensa de estar sujeta a los procedimientos que regulan las compras gubernamentales.

En consecuencia, atiende al principio de adjudicación directa por lo que únicamente queda obligada la unidad compradora acreditar la conveniencia del precio o la exclusividad que hay por el propio Estado sobre lo que se adquiere.

Se encuentran exentas de la obligación de presentar garantía o fianza sobre el convenio celebrado, la cancelación o suspensión no implica posibilidad de juicios o "Litis". Pero se pueden presentar controversias entre los órdenes de nivel de gobierno.

Esta excepción solo es aplicable entre los entes gubernamentales del Estado mexicano, no así con operaciones que se realicen con entes gubernamentales del extranjero, sin embargo, ya existe un precedente de jurisprudencia en donde se señala que estas operaciones no cumplen con el espíritu del artículo 134 constitucional tal como se ilustra.

> CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 1o., ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO (PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CUATRO DE ENERO DE DOS MIL), EN CUANTO EXCLUYE DE SU ÁMBITO DE APLICACIÓN A LOS CELEBRADOS POR LAS DEPENDENCIAS CON LAS ENTIDADES, O ENTRE ENTIDADES DE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O CON ALGUNA PERTENECIENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL[91] El artículo 134 de la Constitución

[91] Novena Época, Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XV, Abril de 2002 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a. XXXIX/2002 Página: 579

Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las contrataciones en las que el Estado sea parte deberán sujetarse a procedimientos de licitación a fin de asegurar, al interés estatal, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes y que, por excepción, cuando no sea idónea la licitación, las leyes reglamentarias deberán establecer las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos que sirvan para acreditar la economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez, que aseguren las mejores condiciones de contratación para el Estado. En tal sentido, se concluye que el artículo 1o., antepenúltimo párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al disponer que quedan excluidos del ámbito de su aplicación los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien, entre alguna dependencia o entidad de la administración pública federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, es violatorio del referido precepto constitucional, pues aquel dispositivo no cumple con la obligación constitucional de previsión normativa, por cuanto hace al aspecto relativo a garantizar las mejores condiciones contractuales a favor del Estado. Ello es así, por un lado, porque el propio dispositivo constitucional no establece distinción alguna tratándose de los sujetos a quienes les serán aplicables sus disposiciones y, por otro, porque para satisfacer plenamente la finalidad que persigue aquél, la administración pública, centralizada o paraestatal, en el desempeño de su función pública, está obligada a hacerlo, buscando la eficiencia, la eficacia y la honradez.

Amparo en revisión 460/2001. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 1o. de marzo de 2002. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Constanza Tort San Román.

3.6.5.2 Adquisición por Emergencia

La Administración Pública no está exenta a situaciones no previstas que afectan el interés público o el funcionamiento de los servicios públicos, éstas causan bien pueden ser resultados de factores endógenos o exógenos, fenómenos naturales o bien por situaciones de reacciones que presenta la propia sociedad en actos de barbarie.

Ante las necesidades ocasionadas por los hechos fortuitos o de causa mayor, en donde el riego exponga la seguridad, salud o el patrimonio de los habitantes, el gobierno debe actuar con la mayor prontitud posible para restaurar el orden y preservar la integridad de la sociedad.

La asignación de contratos para atender y resolver situaciones de emergencia obligan a las unidades adquirientes a buscar que proveedor tiene la capacidad de respuesta inmediata para satisfacer la necesidad o resolver el problema, en consecuencia, tampoco entra en los supuestos del sistema de libre elección.

Desde mi particular punto de vista vale la pena dejar en claro que toda la preferencia en la asignación de los contratos la tienen las personas físicas o morales nacionales puesto que la delicadeza de las acciones del Estado ante el problema a resolver lo han dejado vulnerado en su soberanía.

Posiblemente si el país cayera en uno de los supuestos previstos en el artículo 29 de la Constitución el sistema de libre elección operaria absolutamente.

A continuación se ilustra los plazos y fases promedio que dura la asignación de un contrato por adjudicación directa.

Tabla 32

Marco Normativo	**Norma Diputados**	**Normas Senado**	**Acuerdo VI/2008 SCJN**	**Acuerdo General CJF**	**LAASS**
Plazos	Días Hábiles				Naturales
Actividades previas a la asignación –Triada-	15	15	15	15	21
Notificación Unilateral	1	1	1	1	1
Suscripción de contrato.	10	15	15	15	15
Total de días	**26**	**36**	**36**	**36**	**37**

3.6.6 Renovación de Contrato

Es un procedimiento de excepción a la licitación pública previsto en los ordenamientos del Poder Judicial de la Federación, con el que se permite renovar un contrato siempre y cuando los bienes, servicios, arrendamientos u obra pública sean de la misma calidad, marca, especificaciones técnicas y los precios no presenten un incremento en comparación con el ejercicio inmediato anterior.

Se pueden aceptar condiciones de incremento en los precios siempre y cuando el aumento pretendido guarde relación con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El Banco de México define Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)

> *"Es un indicador económico que se emplea recurrentemente, cuya finalidad es la de medir a través del tiempo la variación de los precios de una canasta fija de bienes y servicios, representativa del consumo de los hogares.*
> *El INPC es el instrumento estadístico por medio del cual se mide el fenómeno económico que se conoce como inflación.*
> *Así, el INPC es a la inflación lo mismo que el termómetro es a la temperatura, el barómetro a la presión atmosférica o el velocímetro a la velocidad.*
> *Se entiende por inflación, el crecimiento continuo y generalizado de los precios de los bienes y servicios que se expenden en una economía."*

La Renovación de contrato no podrá ser utilizada siempre existen límites que ponen los acuerdos del Poder Judicial de la Federación, podrá ser hasta dos o tres ocasiones siempre que se justifique plenamente.

Atendiendo a la lógica de la programación presupuestal que ha seguido nuestro país, en donde el incremento de los recursos públicos a los órganos del Estado atiende por lo general al incremento de la inflación se puede afirmar que el uso de este mecanismo legal responde y obliga a no generar incrementos en los precios a

los proveedores o contratistas que atienden el sector gubernamental. Sin embargo, este procedimiento vulnera el espíritu de la libre competencia.

3.6.7 Contrato Marco

La figura surgió con la reforma del 28 de mayo del 2009, considerado por la LAASSP como excepción a la licitación pública, su naturaleza obedece a un contrato formalizado por la Administración Pública que nace del acuerdo de voluntades, en donde el objetivo primordial es definir estándares de calidad y especificaciones técnicas, alcances, precios y condiciones. La Secretaria de la Función Pública lo define como: *"una estrategia de contratación ágil y en la mejores condiciones"*.

Esta asignación de contrato se ubica dentro de los contratos atípicos administrativos y tiene como preámbulo de contratación una convocatoria impersonal que sé pública en medios electrónicos –CompraNet- donde la Secretaria de la Función Pública se coordina con las dependencias para establecer un pliego de condiciones unilaterales que deben cumplir los interesados a participar sobre determinados bienes que han sido perfectamente valorados en cuanto a calidad y especificaciones técnicas de lo que realmente quiere y desea adquirir la Administración Pública.

Otro requisito fundamental que debe realizar la Secretaria de la Función Pública es la investigación de mercado que le permite determinar la cantidad de posibles oferentes que hay en el mercado y el precio promedió del bien(es) o servicio(s).

Los interesados a participar en la suscripción del contrato marco, deben cumplir con los requisitos previstos en la convocatoria y el pliego de consigna, cabe señalar que una vez suscrito el contrato este no limita la participación de nuevos proveedores ya que cualquiera que pueda ofrecer las mismas condiciones pactadas se puede adherir al contrato siempre que este se encuentre vigente.

Como opera: las unidades compradoras tendrán la opción de verificar si existe algún contrato marco sobre bienes, se solicitará cotización a los proveedores que suscribieron el documento y si alguna de las propuestas resulta conveniente se notificará la adjudicación directa del contrato específico y la fecha en que deberá formalizar.

No estará obligada la dependencia a suscribir el contrato específico si la propuesta económica no es conveniente y cuenta con investigación de mercado que acredite contar con propuesta que mejora las condiciones que ofrece el contrato marco.

Ahora bien, haciendo un análisis en relación con el artículo 134 de la Norma Suprema, éste delimita claramente que serán las leyes las que señalen las excepciones a la licitación y si bien el contrato marco está enunciado en la LAASSP, lo cierto es que la descripción del procedimiento de su ejecución y aplicación está regulado en su reglamento lo que lo coloca fuera de la alineación normativa.

3.7 Sistemas electrónicos de Adquisiciones, CompraNet y otros

El desarrollo tecnológico ha permitido al aparato gubernamental tener a su disposición de las herramientas denominadas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), quienes han permitido eficientar muchos rubros de los servicios públicos y mejorar la calidad de atención y solución de problemas a los ciudadanos.

Llevadas al plano de las compras los sistemas electrónicos como se ha visto facilitan la investigación de mercado, permiten la construcción de bases de datos sobre la condición que tienen los proveedores o contratistas.

El gobierno federal en el marco de competencia que tiene el Poder Ejecutivo y los obligados regidos por la LAASSP, cuentan con un sistema denominado CompraNet.

CompraNet, es un sistema electrónico controlado por la Secretaría de la Función Pública, la definición de este sistema la delimita la LAASSP en su artículo 2 párrafo II que a letra lo define:

> "CompraNet: el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores; el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes. Dicho sistema será de consulta gratuita y constituirá un medio por el cual se desarrollarán procedimientos de contratación.
>
> El sistema estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa que se determine en su Reglamento, la que establecerá los controles necesarios para garantizar la inalterabilidad y conservación de la información que contenga"

En contradicción a este precepto normativo esta lo dispuesto por Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

> ***Artículo 31.-*** *A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*
>
> ***I.....***
>
> ***XXII.*** *Emitir políticas, normas, lineamientos y procedimientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas de la Administración Pública Federal; emitir y en su caso opinar sobre las normas relacionadas con la desincorporación de activos; administrar el sistema COMPRANET, llevar los procedimientos de conciliación en dichas materias, en términos de las disposiciones respectivas y aplicar la Ley de Firma Electrónica Avanzada;*
>
> *.....*

Esta contradicción existe a raíz de la reforma del 21 de enero del 2013 pero esta condicionada en términos del artículo segundo transitorio donde se especifica que:

> *Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.*

El objetivo de CompraNet es simplificar, transparentar, modernizar y establecer un adecuado proceso de contratación de servicios, bienes, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Se puede afirmar que el sistema se integra de información que está a disposición del público en general, pero existe una responsabilidad de quienes se encargan de proporcionar la información tal como son las unidades compradoras, así como la información que proporcionan los proveedores o contratistas.

Dentro de la información que está a disposición del público en general se encuentran los Programas Anuales de Adquisiciones, las convocatorias a los procesos de licitación o invitación restringida, los proyectos y contratos marcos que tiene la Administración Pública y los resultados de los procedimientos de adquisiciones, no estará disponible datos personales.

El fin que persigue el sistema es automatizar las etapas de los procedimientos de contratación, a través de Internet y redes de datos, su evolución atiende al principio de e-gobierno, con un fuerte impulso del uso de las TIC, sus orígenes datan desde 1996 cuando surgió como un portal de información de resultados de las contrataciones que realizó la Administración Pública.[92]

[92] Tesis Sistematización del Régimen Jurídico Mexicano en Materia de Adquisiciones del Gobierno Federal, José Manuel Arciniega Rendón, INAP 2013, Pág. 124.

Casi al finalizar el sexenio de Felipe Calderón[93] el Sistema CompraNet sufrió modificaciones para hacerlo un sistema interactivo en donde el gobierno, proveedores o contratistas, pueden realizar algunas de las operaciones descritas en Ley.

Cabe destacar que el sistema CompraNet se regula por la LAASSP y su reglamento así como las disposiciones o lineamientos que emita la propia Secretaria de la Función Pública.

Los requisitos técnicos del sistema son los siguientes[94]:

a) Opera en ambiente Web por lo que las necesidades mínimas recomendable es contar con un ordenador con micro procesador con arquitectura x86 de séptima generación o equivalente con capacidad de memoria 512 en RAM y 20 GB de memoria libre en disco duro.
b) Versiones actualizadas de navegador para internet;
c) Instalación de software JAVA en su última versión y
d) Conexión a internet con un ancho de banda de 512 Kbps.

Uno de sus objetivos primordiales es reducir la intervención humana directa, como herramienta de combate a la corrupción, las dependencias y entidades así como aquellos que depongan de recursos públicos federales están obligados a utilizar el sistema de CompraNet, para hacer públicos los bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas que está interesado en contratar. La facultad discrecional de la autoridad queda en la determinación de señalar el portal como la herramienta del

[93] Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio del 2011 se emitió el acuerdo del funcionamiento y puesta en marcha de la versión 5.0 de CompraNet, el sistema fue rediseñado en su totalidad por lo que no están vinculados los datos de la versión 3.0 ya que no fue migrada y solo se mantiene disponible para consulta. El nuevo sistema incluyó entre otras cosas la conformación del padrón de proveedores, hacer más eficiente el proceso de Investigación de Mercado y simplificar todos los procedimientos de contratación. Un dato relevante proporcionado por el Director de Administración de Contrataciones Unidad de Política de Contrataciones Públicas de la Secretaria de la Función Pública fue obtenido en la Reunión Nacional de Administrativos, organizada por la Coordinación Nacional de Delegaciones de la Secretaria de Economía, celebrada el 21 de julio del 2014, en donde expuso que las fallas que presenta el sistema obedecen al diseño ya fue realizado por una firma italiana, de ahí que el llenado de las bases de datos se tenga que realizar de forma manual para cumplir con la normatividad mexicana.
[94] Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de junio del 2011.

procedimiento por la ejecución presencial, pero la convocatoria y las bases debe ser forzosamente publicada en el Sistema CompraNet.

Cuando la convocante permite el uso del sistema electrónico para el desarrollo del procedimiento de contratación ofrece a los participantes la comodidad de proponer desde sus oficinas sin tener que trasladarse, con la salvedad que deberá previamente registrarse en el portal, para ello deberá proporcionar la información más importante, siendo obligatorio la firma electrónica avanzada que emite el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y por supuesto deberá contar con un ordenador que le permita la trasmisión y recepción de datos.

El sistema ofrece al público en general conocer de los resultados de las contrataciones así como la situación de las personas que han sido calificadas como incumplidas o inhabilitadas, también está a disposición la normatividad en la materia como los manuales o capacitación para el uso del sistema.

Existen otros portales que permiten y coadyuvan en el desarrollo de los procedimientos de contratación, tales como: Compras del IMSS, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura de la Federación, Cámara de Senadores, en los Estados destaca: Compras Jalisco, Compras Baja California quien contó con el aval de la OCDE y en el año 2013 el Distrito Federal anunció el proyecto denominado SICOM CDMX sin éxito alguno.

Si resulta necesario distinguir que en nuestro país existen dos tipos de sistemas; algunos son meramente informativos en donde se presentan listados de operaciones que realizan las unidades compradoras y ofrecen la información que el ente desea se haga pública, otros sistemas como el CompraNet resultan más integrales ya que permiten la interacción aunque limitada en el procedimiento de contratación y ofrecen la información que se desarrolló dentro del sistema y la que los entes desean se haga pública por mandato de Ley o cumplimiento normativo.

Sin lugar a duda el uso de la TIC en el proceso de adquisición tiene grandes ventajas sobre todo en el rubro de la imagen de los servidores públicos, puesto que se evita con ello situaciones de corrupción, proporciona una nueva cultura de información ágil y eficiente ante los ciudadanos de cómo se ejercen los recursos públicos y en que se destinan.

Pero los sistemas electrónicos también presentan fallas considerables en cuanto su funcionamiento, ya que es obligatorio para los participantes contar con un buen servicio de internet que le permita realizar la trasmisión y recepción de datos a través de un ordenador, además que todavía existe cierto sector de la población con actividad mercantil que no dispone de dicho recurso o bien carece de la capacitación, en el mismo tenor se encuentran las unidades compradoras que requieren de una capacitación constante en el uso y manejo de los sistemas electrónicos, sin perder de vista que muchos Estados y Municipios aún presentan problemas de comunicación electrónica ya ni qué decir del acceso carretero.

Dentro de los avances que se han logrado con la evolución del Sistema CompraNet, viene un reto más para la Administración Pública, con los procedimientos que tendrá que implementar las Empresas Productivas del Estado quienes presentan una nueva visión de oportunidad en la dinámica de las contrataciones aunado a que anuncian la utilización plataformas electrónicas para realizar la asignación de contrataciones tanto de adquirir como de concesionar o enajenar.

Capítulo IV. Estructura y Función de las Empresas Productivas del Estado, respecto al Procedimiento de Adquisiciones

Se les denomina a PEMEX y CFE Empresas Productivas del Estado, porque así lo determinó el nuevo marco jurídico, con anterioridad a la reforma eran parte del conjunto de empresas paraestatales, y si bien es cierto ya eran productivas para el Estado, bajo el nuevo marco legal se obligan a entrar de lleno en el mercado en la competencia sobre el sector energético que atienden dentro del contexto internacional.

Se adopta, un nuevo esquema híbrido entre facultades públicas y privadas para actuar dentro de una coraza legal constitucional y de leyes particulares propias de la actividad, aunque se reconoce al derecho privado en las relaciones comerciales y estratégicas de inversión que realicen ambas empresas, en consecuencia, el grado de responsabilidad de los órganos de gobierno es el más alto que en la historia de este país se le confiera a sus integrantes ya que sus decisiones deberán ser extremadamente calculadas a favor de la empresa, de lo contrario existirá una posibilidad de quiebra eminente o formación de acreedores que restarían la utilidad que espera el Estado Mexicano.

4.1 Petróleos Mexicanos

PEMEX se redefine como una empresa propiedad del Gobierno Federal, regulada por la “Ley de Petróleos Mexicanos” y su Reglamento, las disposiciones que deriven de estos, por el derecho mercantil y civil de forma supletoria, sigue contando con un régimen especial de contratación de personal, todos sus bienes inmuebles siguen dentro del régimen de dominio público de la Federación.

Atendiendo a las prácticas empresariales Pemex tendrá que diseñar un Plan de Negocios con un horizonte de cinco años, la teoría del ciclo de vida de un negocio

apegado a la visión de la administración de empresas, implicaría que este plan explicará el retorno de la inversión en el plazo previsto sin embargo, la Ley solo obliga a presentar un diagnóstico situacional de la empresa, el comportamiento del mercado, los escenarios de riesgo y las estrategias comerciales, financieras de inversión y reserva la posibilidad de publicar aquella información que ponga en riesgo las estrategias comerciales.

PEMEX tendrá actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales bajo el siguiente objeto: la exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, así como su recolección, venta y comercialización.

Podrá llevar en el país, en su zona económica exclusiva o en el extranjero de forma enunciativa más no limitativas, las siguientes actividades:

I. La refinación, transformación, transporte, almacenamiento, distribución, venta, exportación e importación de petróleo e hidrocarburos y los productos que se obtengan de su refinación o procesamiento y sus residuos, y la prestación de servicios relacionados con dichas actividades;

II. El procesamiento de gas y las actividades industriales y comerciales de la petroquímica;

III. El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas, geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros y todas aquellas relacionadas con la exploración, extracción y demás actividades que forman parte de su objeto, a precios de mercado;

IV. La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía distintas a las derivadas de los hidrocarburos que le permitan cumplir con su objeto, así como la generación y comercialización de energía eléctrica conforme a las disposiciones aplicables;

V. La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en las industrias petrolera, petroquímica y química, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados; estas actividades las podrá realizar directamente, a través del Instituto Mexicano del Petróleo, o a través de cualquier tercero especializado;

VI. El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga;

VII. La comercialización de productos de fabricación propia a través de redes de comercialización, así como la prestación de servicios vinculados a su consumo o utilización;

VIII. La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto, y

4.1.1 Gobierno Corporativo

Para el cumplimiento del objeto y actividad que tiene encomendada la empresa contará con un gobierno corporativo[95] integrado por un Consejo de Administración y un Director General de PEMEX.

El Consejo de Administración será el órgano supremo de PEMEX, tiene 29 funciones precisadas y descritas en el artículo 13 de la Ley de Petróleos Mexicanos, destacan términos como: plan de negocios, actividades empresariales, planeación y prioridades, regulación de precios, regulación de empresas productivas subsidiaras, aprobación de la estructura y organización de la empresa que deben responder a líneas de negocios, etc.

Para los estudiosos de los enfoques que presenta la Administración Pública denominada Gestión Pública, resulta ampliamente familiar el lenguaje y términos que se ha insertado en las atribuciones y facultades que gozará el Consejo de Administración ya que es evidente que dibuja claramente la filosofía del trabajo de resultados bajo la visión de las mejores prácticas y decisiones que deben tomar los *"management público."*

En lo personal, considero que la redacción es acertada porque resulta acorde a la función de una empresa de Estado que buscará ser productiva y competitiva en un mercado que se apertura al contexto internacional, donde no solo competirá por disminuir costos de producción y obtener la mayor ganancia, sino que deberá atender políticas relativas al cuidado del medioambiente, así como sujetarse a la

[95] Acorde a los Principios de Gobierno Corporativo emitidos por la OCDE, que fueran formulados en la primera reunión celebrada el 27 y 28 de abril del 1998, con el fin de regular las actividades que tiene el Estado dentro del mercado como empresa, así como definir reglas claras sobre la propiedad y las acciones que emiten las empresas de los estados, en el ánimo de atraer inversión del sector privado nacional o de empresas transnacionales, constituyéndose en una base de evaluación de los Informes sobre la Observancia de Códigos y Normas (ROSC) del Banco Mundial/FMI. Con estos principios se pretende contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, de acuerdo con las obligaciones internacionales.

reglas del Derecho Mercantil colocándose en el terreno de las operaciones a nivel de particular.

En esa tónica, el Consejo de Administración resulta el máximo órgano del Gobierno Corporativo, integrado por 10 consejeros designados tal como se ilustran en la siguiente tabla:

Tabla 33

Integrantes	
Dos Secretarios de Estado	Energía será quien presida con voz y voto y; él de Hacienda y Crédito Público, ambos podrán tener suplentes
Tres del Gobierno Federal	Designados por el Ejecutivo Federal ejercerán su cargo de forma personal sin derecho a designar suplente.
Cinco independientes	Propuestos por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República para su ratificación, en el caso de que no sean ratificados por el Senado se enviara una segunda propuesta y si esta es rechazada el Ejecutivo designara directamente.

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia la LPM.

Resulta importante atender el trato que otorga la Ley de no reconocer el carácter de *servidores públicos,* a los consejeros independientes*,* quienes deberán ejercer su cargo de forma personal sin derecho a designar suplente, la contradicción en ese sentido es porque darle un tratamiento diferente a Servidor Público si dispondrán de los recursos humanos y materiales de una empresa que es del Estado.

Valdría la pena recordar el caso de Pro-Vida en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó el precedente en el siguiente sentido "aun cuando no se trata de un servidor público, si es en todo caso sujeto de aplicación de la ley, en virtud de que manejó recursos que provenían del erario público y como tal tiene responsabilidad frente a la sociedad respecto de estos recursos[96]"

[96] Expediente número 01927/2005-00, relacionado al tema de la constitucionalidad del artículo 2o de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Con excepción de los Secretarios de Energía y de Hacienda y Crédito Público lo demás consejeros deberán contar con título profesional en las carreras de Derecho, Administración, Economía, Ingeniería, Contaduría o materias afines a la industria de hidrocarburos, con antigüedad de cinco años, acreditar experiencia de diez años en temas que sean de utilidad en sus funciones para aportar a PEMEX.

No podrán ser Consejeros aquellos que tengan sentencia firme en delitos dolosos que le imponga pena corporal, inhabilitado o suspendido administrativamente, cuenten con impedimento legal para ejercer el comercio, tener litigios pendientes con PEMEX o con alguna de sus empresas filiales.

Se encuentran impedidos para ser Consejeros independientes aquellos que hayan tenido una relación laboral con PEMEX o sus empresas productivas subsidiarias o filiales en dos años anteriores a la designación, haber sido auditor externo de PEMEX o sus empresas productivas subsidiarias o filiales en doce meses inmediatos a la designación, no haber sido servidor público de cualquier nivel de gobierno o electo o de partido político en dos años anteriores a la designación, no ser cliente, prestador de servicio, proveedor, contratista, deudor o acreedor, PEMEX o sus empresas productivas subsidiarias o filiales, tampoco podrán ser aquellos accionistas o asesor, consejero, deudor o acreedor de empresas morales que sean clientes, prestador de servicio, proveedor, contratista, deudor o acreedor, gozar con algún grado de parentesco consanguíneo o afinidad civil hasta en cuarto grado con alguno de los supuestos descritos o bien ser miembro de más de cuatro juntas directivas u órganos de administración de distintas personas morales, públicas o privadas.

El cargo de consejero no generar una relación laboral con PEMEX o sus empresas productivas subsidiarias o filiales, pero gozarán del salario aquellos que no sean servidores públicos así como los consejeros independientes conforme a la

remuneración que determine el comité especial, que estará integrado por dos representantes de SHCP y uno de la SE.

Los consejeros que sean servidores públicos no recibirán remuneración adicional, pero si deberán cumplir con deberes y responsabilidades que amerita el cargo de consejero.

Mención especial debe hacerse que no se condiciona la obligación de acreditar ser mexicano para el cargo, y tampoco se dispone que el salario deba ser menor al que gana el Ejecutivo Federal.

El Consejo sesionará trimestralmente de forma ordinaria, serán válidas si se cuenta con la presencia de al menos seis consejeros, pero invariablemente deberá haber por lo menos dos independientes, deliberarán de forma colegiada y las decisiones se adoptarán por mayoría de votos, los votos deberán ser en sentido positivo o negativo, sin que exista posibilidad de abstención, solo procede la abstención cuando alguno de los consejeros exprese un conflicto de intereses, por lo que deberá abandonar la sesión en lo que se delibera el punto a tratar incorporándose a la misma en los siguientes puntos del orden del día.

Las sesiones extraordinarias deberán ser convocadas por el Presidente del Consejo o por lo menos dos consejeros. En las sesiones serán invitados permanentes de las sesiones del Consejo el Director General de PEMEX y el Comisario con voz pero sin voto, también habrá invitados especiales.

Todos aquellos presentes en las sesiones del Consejo estarán sujetos a guardar la confidencialidad de la información o documentación, esta obligación de confidencialidad de cinco años, salvo en aquellos casos que se trate de personas que laboren o tengan relación comercial donde su obligación de confidencialidad durara mientras subsista la relación.

Por cuanto hace a la responsabilidad los consejeros están exentos de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas o cualquier otro ordenamiento y únicamente se consideran responsables de los siguientes dos supuestos previstos en el artículo 31 de la Ley de Petróleos Mexicanos (LPM) que a la letra versa:

I. Los daños y perjuicios que llegaren a causar a Petróleos Mexicanos o a alguna de sus empresas productivas subsidiarias o empresas filiales, derivados de los actos, hechos u omisiones en que incurran, y

II. Los daños y perjuicios que llegaren a causar derivados de la contravención a sus obligaciones y a los deberes de diligencia y lealtad previstos en la presente Ley.

La responsabilidad se hace solidaria para aquellos servidores públicos que adoptaron la decisión y prescribirán en cinco años al menos que sean de carácter continuo o de tracto sucesivo donde se contara a partir del último acto o hecho.

Será excluyente de responsabilidad para los consejeros cuando actúen de buena fe; invocar este principio de derecho al cual se encuentran sujetos todos los servidores públicos resulta relevante explicar que está íntimamente ligado al comportamiento de la conducta recta y honesta que debe tener el individuo, el cual convencido que su actuar realiza uno o más decisiones porque considera hallarse asistido por la razón exigida por el proceso y dinámica circunstancial que se le presenta, para resolver o decidir sobre la cuestión que se le plantea. Sobre este principio resulta importante analizar el criterio aislado sobre el particular.

> PRINCIPIO DE BUENA FE. SU UTILIDAD PARA ENCAUZAR EL PROCEDER DE QUIEN LO INFRINGE. [97] Cuando una sociedad encuentra resquicios en una institución jurídica para abusar, no pasa de ser un acontecimiento temporal y técnico, porque la misma ciencia jurídica consagra mecanismos de corrección, redención, y restablecimiento institucional, unas veces con normas específicas y sancionatorias frente a supuestos de hecho que se han considerado posibles y otras aplicando los principios generales del derecho y la tutela efectiva de la justicia. Por ello, el principio de la

[97] Época: Décima Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 3, Tesis: I.5o.C.52 C (10a.) Amparo directo 740/2010. Spectrasite Communications, Inc. 15 de diciembre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: María Soledad Hernández Ruiz de Mosqueda. Secretario: Ricardo Mercado Oaxaca.

buena fe debe primar en todo momento del tracto contractual, desde los tratos preliminares hasta su normal culminación por el cumplimiento y consecuente agotamiento de su contenido obligacional.

En la parte especializada de las actuaciones el Consejo de Administración podrá crear comités internos; pero invariablemente se deberán instalar los siguientes:

Tabla 34

Comité	Integración	Funciones
Auditoría[98]	Tres consejeros independientes y será presidido de manera rotatoria cada año, por uno de ellos.	Con un total de 20 atribuciones descritas en el artículo 51 de la LPM, de las que destacan la designación del titular de la Auditoría Interna, la contratación del Auditor Externo, la verificación del estado de la empresa financieramente así como el cumplimento de sus fines.
Recursos Humanos y Remuneraciones	Presidido por un consejero independiente y el Secretario de Hacienda y Crédito Público.	Con un total de 6 atribuciones descritas en el artículo 43 de la LPM de las cuales sobresalen dos, lo relativo a que definirá el mecanismo de remuneración del Director General y de los directivos de los tres niveles inferiores a éste, así como la política de contratación, la evaluación de desempeño y remuneración del resto del personal de PEMEX y las empresas subsidiarias y filiales.
Estrategia e Inversiones	Presidido por un consejero independiente de manera rotatoria anual	Con un total de 5 atribuciones descritas en el artículo 44 de la LPM de las cuales destacan el análisis del plan de negocios, las recomendaciones para mejorar al mismo, la revisión de las alianzas estratégicas y todo aquello que tenga que ver con el tema de las inversiones a realizar por parte de la empresa.
Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios	Presidido por un consejero independiente de manera rotatoria anual	Con un total de 7 atribuciones descritas en el artículo 43 de la LPM de las cuales sobresalen la aprobación de excepción a licitación pública, formular recomendaciones y opiniones al Director General sobre las políticas y disposiciones en materia de contrataciones, emitir opiniones y seguimiento sobre las contrataciones que apruebe el Consejo de Administración.

Fuente Elaboración propia tomando como referencia lo dispuesto en la LPM

Estos órganos funcionarán de forma colegida y contarán con un mínimo de tres y un máximo de cinco consejeros, acorde a las reglas que emita el Consejo de Administración.

[98] Independientemente del Comité de Auditoria, del Auditor Interno o Externo la Auditoria Superior de la Federación será competente para fiscalizar a PEMEX, sus empresas productivas subsidiarias o filiales.

El otro integrante del Gobierno Corporativo es el Director General, quien será nombrado por el Ejecutivo Federal y solo podrá ser removido por éste o por decisión del Consejo de Administración con al menos siete votos, dentro de sus 18 atribuciones listadas en el artículo 46 de la LPM, se destacan las siguientes:

- Administrar y representar legalmente a la empresa, en términos de la presente Ley, con las más amplias facultades para actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas, incluso los que requieran autorización, poder o cláusula especial en términos de las disposiciones aplicables, incluyendo la representación patronal y facultades necesarias en materia laboral; para formular querellas en casos de delitos que sólo se pueden perseguir a petición de parte afectada; para otorgar perdón; para ejercitar y desistirse de acciones judiciales y administrativas, inclusive en el juicio de amparo; para comprometerse en árbitros y transigir; para emitir, avalar y negociar títulos de crédito, así como para otorgar y revocar toda clase de poderes generales o especiales;
- Ejecutar los acuerdos y decisiones del Consejo de Administración;
- Formular y presentar para autorización del Consejo de Administración el Plan de Negocios y el programa operativo y financiero anual de trabajo;
- Autorizar los pagos extraordinarios, donativos y donaciones en efectivo o en especie que Petróleos Mexicanos o sus empresas productivas subsidiarias otorguen, en términos de los lineamientos que expida el Consejo de Administración;
- Convenir y suscribir los contratos colectivos y convenios administrativos sindicales que regulen las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias con sus trabajadores, conforme a las previsiones máximas previamente aprobadas por el Consejo de Administración, así como expedir el reglamento de trabajo del personal de confianza, en términos del artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo;
- Instrumentar y administrar los sistemas de seguridad de los bienes e instalaciones de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y, en su caso, empresas filiales, en coordinación con las dependencias competentes de los tres órdenes de gobierno;
- Dirigir el diseño y la implementación de los programas de prevención de derrames de hidrocarburos, contingencia ambiental, remediación de suelos y aguas y los demás que en materia de seguridad operativa, equilibrio ecológico y preservación del medio ambiente sean aplicables;
- Dar a conocer al público en general, en los términos que establezca el Consejo de Administración, los estados financieros bajo Normas Internacionales de Información Financiera;

Vale la pena hacer una reflexión sobre la propuesta del Gobierno Corporativo que se presenta puesto que en el sector privado -las empresas- su integración se conforma por: Accionistas, Directivos y la Alta Administración. Es decir, cada uno tienen intereses afines al resultado que debe dar la compañía traducido en mayores ganancias existe así en su conformación un equilibrio real de intereses; donde prevalece el debate interno sobre las decisiones y proyectos que se

aprueban donde se destinan recursos que tienen que ver directamente con investigación y producción así como análisis constante del mercado para definir las estrategias que mejor convengan.

En cambio, el modelo que adopta PEMEX muestra claramente una vinculación directa al Ejecutivo Federal y si bien es cierto existirán consejeros validados por la Cámara de Senadores estos atienden a la propuesta del Ejecutivo, no se ve representación de las empresas filiales donde existiría capital privado el grado de responsabilidad queda diluido y sujeto a normatividad interna que se analiza en los siguientes subtemas.

Durante el sexenio de Felipe Calderón se mencionó la viabilidad de la emisión de acciones abiertas al público, en esta reforma no se prevé dicha figura se continua con el esquema de adopción de deuda y alianzas estratégicas –no definidas-, prevalece más la figura de la concesión, lo que me hace reflexionar que el modelo no está completo a la visión de un auténtico Gobierno Corporativo.

4.1.2 Empresas Productivas Subsidiarias

Las empresas productivas subsidiarias a PEMEX, cuentan con un régimen especial determinado en la propia LPM; la exploración y extracción de hidrocarburo es una actividad que realizaran las empresas productivas subsidiarias conforme a la asignación que se obtenga en términos de la Ley de Hidrocarburos.

Estas empresas productivas subsidiarias, contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio, serán creadas a petición del Director General de Administración y aprobadas por el Consejo de Administración, debiendo publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el objeto o actividad a realizar, la integración de su patrimonio, los órganos de administración y sus facultades así como los órganos o mecanismos de vigilancia y control interno.

Sus órganos de administración estarán integradas por lo menos de cinco ni más de siete miembros existiendo mayoría de representantes de PEMEX nombrados por el Consejo de Administración, estarán sujetos al mismo régimen de responsabilidad que aplica a los miembros del Consejo, las Secretarias de Energía y Hacienda y Crédito Público podrán contar con consejeros en las empresas productivas subsidiarias; previa aprobación del Consejo de Administración.

4.1.3 Empresas Productivas Filiales

Se consideran empresas productivas denominan filiales, aquellas en la que PEMEX participe directa o indirectamente, en más del cincuenta porciento de su capital, con independencia de que se constituyan con la legislación mexicana o extranjera y podrán realizar las demás actividades de PEMEX, siempre sé no tengan que ver con el tema de exploración o extracción de hidrocarburos, no serán consideradas paraestatales y su naturaleza jurídica y organización será conforme al derecho privado del lugar de su constitución o creación.

Si su objeto resulta la compraventa o comercialización de hidrocarburos deberán informar al Banco de México el tipo de divisa extranjera que utilizarán para sus operaciones, obligados a la enajenar la misma al propio banco central en las condiciones que opere el mercado conforme a los lineamientos que este emita.

Las empresas filiales de participación directa que hayan sido constituidas por el Consejo de Administración, la Secretaria de Energía podrá designar a uno de los consejeros.

4.1.4 De la Operación y Funcionamiento en el Interior de la Organización.

Como cualquier empresa o ente de la Administración Pública, se debe delimitar la estructura, funciones y facultades al interior para que ésta pueda alcanzar los fines y objetivos para ello se dispuso la delimitación de los tres elementos indispensables tales como recursos humanos, adquisiciones, responsabilidades y el tema de adquisición de manejo de los recursos financieros tal como a continuación se explica:

4.1.4.1 Recursos Humanos

Pemex y sus empresas subsidiarias contarán con un régimen de remuneración especial, distinto al previsto en el artículo 127 constitucional, será una facultad del Consejo de Administración y su Comité de Recursos Humanos y Remuneraciones, conforme al presupuesto aprobado, quienes determinarán la creación de los puestos, modificaciones a la estructura organizacional y las plantillas de personal, transferencias y contrataciones consideran para ello la mejor eficiencia operativa de las empresas, hay que precisar que el personal de confianza será regulado por el artículo 123 constitucional en su Apartado “A”.

Calcularán la remuneración en función de la actividad industrial, observado las condiciones del mercado nacional e internacional para efectos de conservar los trabajadores idóneos para alcanzar sus objetos y fines –es interesante cómo definirán el tabulador si consideramos que la Revista Forbes[99] señaló que en tan solo 15 empresas el valor de sus ventas suma 3.1 billones de dólares en ventas anuales donde destacan las Americanas, Holandesas, Chinas, Noruegas, Rusas, Italianas, Reino Unido, Francesas, y de América Latina Colombia y Brasil, estas últimas representadas por Ecopetrol con ventas de 39, 000 mil millones de dólares en ventas con un valor del mercado de 116, 000 mil millones de dólares y

[99] Revista FORBES, Artículo Los 15 gigantes petroleros del mundo, de fecha 4 de agosto del 2013, consultado el 28 de septiembre del 2014, en la página http://www.forbes.com.mx/los-15-gigantes-petroleros-del-mundo/.

Petrobras con ventas de 114, 000 millones de dólares en ventas y un valor de mercado por 120, 000 millones de dólares- tomamos como referencia precisas las latinoamericanas donde sus gobiernos se han preocupado por generar personal capacitado en nivel profesional de licenciatura o ingeniería que tengan que ver con el sector petrolero, lo mismo sucede con los otros países más desarrollados, por lo que su mano de obra es ampliamente calificada.

En el caso particular de las remuneraciones PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias tendrán que tomar como referencia los datos que emiten las guías salariales internacionales tales como la *Oil and Gas Global Salary Guide* emitida por *Hays*, o las Estadísticas Laborales (BLS) de Estados Unidos de Norteamérica en donde se estiman que el sueldo mejor pagado oscila entre los $163 mil y 123 mil dólares anuales. En la actualidad el salario de un trabajador de PEMEX va entre los $10 mil o $80 mil pesos mensuales[100].

Pese a que se usa el término de empresa tanto para PEMEX como para las productivas subsidiarias, no existirá reparto de utilidades entre sus trabajadores ya que las utilidades tienen que incluirse dentro de los ingresos de la nación destinadas para el financiamiento del gasto público.

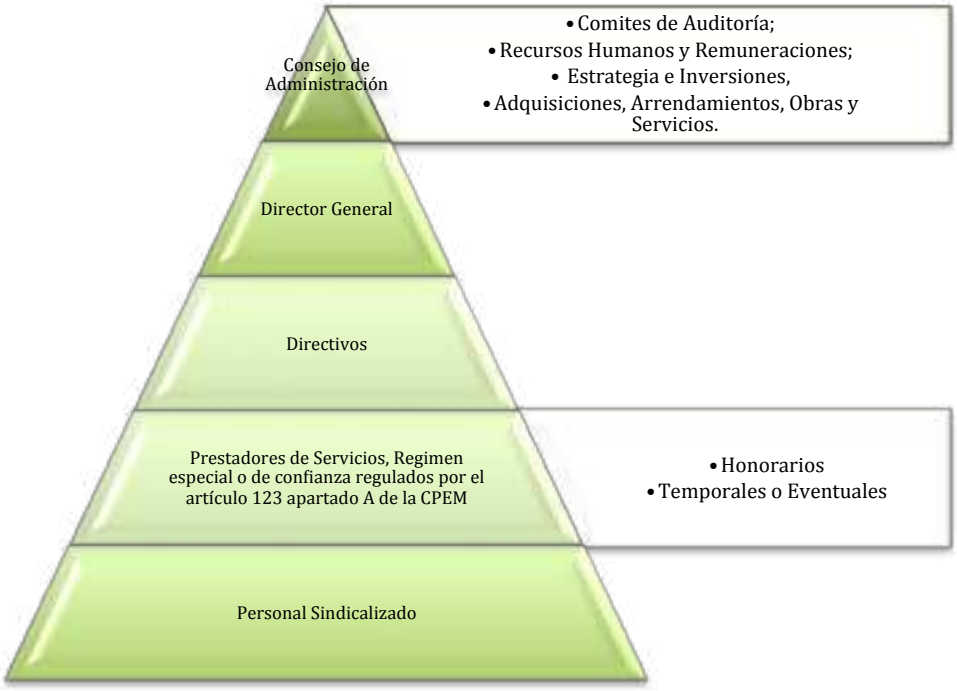
Lo cierto es que conforme al artículo 101 de la LPM, a más tardar el 15 de julio de cada año PEMEX debe presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su proyecto de presupuesto anual consolidado que incluya a las empresas subsidiarias para que a su vez sea presentado en la Cámara de Diputados, en donde se incluirá dentro del presupuesto de Egresos de la Federación, la autorización de las metas del balance financiero y en particular el techo global de las erogaciones para servicios profesionales.

[100] Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre PEMEX y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana México 2013-2015.

Se puede afirmar que acorde a lo previsto por la Ley PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias contaran y dispondrán de personal necesario para su desarrollo acorde a la siguiente estructura tal como se ilustra:

Imagen 1

El Comisario, se encargara de la evaluación anual de la empresa, será designado por el Ejecutivo Federal de una terna que presente el IMEF y será enviada la Cámara de Diputados para su elección



Fuente: Elaboración propia tomando como referencia la LPM.

4.1.4.2 Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras

PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias, se apegarán a lo dispuesto por el artículo 134 con sujeción a los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, a efectos de, asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes de acuerdo con la naturaleza de la contratación.

Las operaciones que realicen para la contratación, no les será aplicable la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, sino que estarán reguladas por

las disposiciones generales previstas en su Ley y las disposiciones generales que emita el Consejo de Administración que regularán los procedimientos debiendo en todo caso observar lo siguiente:

a) La aplicación de condiciones de igualdad y transparencia entre todos los participantes;

b) El establecimiento de los requisitos generales de las bases del concurso abierto;

c) Los términos y requisitos bajo los cuales se llevarán a cabo los procedimientos distintos al concurso abierto, y

d) Los criterios de evaluación objetivos y medibles;

Los procedimientos deberán considerar los principios de honradez, transparencia, máxima publicidad, igualdad, competitividad, sencillez y que sean expeditos, pudiendo considerar, entre otros esquemas, etapas de precalificación, ofertas subsecuentes de descuento y *negociación de precios*[101], el contenido mínimo de los contratos, así como los porcentajes mínimos de integración nacional cuando sean aplicables.

A consideración del Consejo de Administración se establecerá los casos en que, atendiendo al impacto o relevancia de las contrataciones, podrán participar testigos sociales durante los procedimientos respectivos que realicen Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias, así como los mecanismos y requisitos para su designación.

Se abstendrá de considerar propuestas o celebrar contratos, entre otros, con personas que:

a) Tengan conflicto de intereses con Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias o sus empresas filiales;

b) Estén inhabilitadas para ejercer el comercio o su profesión;

c) Se encuentren inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

d) Se encuentren inhabilitadas por la autoridad competente, conforme a las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;

[101] El mecanismo de negociación de precios es un tema novedoso para las contrataciones ya que ninguna disposición legal relativa a compras gubernamentales lo había considerado, aunque es un término ampliamente aceptado dentro de las empresas privadas en donde permite a los compradores desarrollar la habilidad que genera mayores ahorros en su gasto.

e) Tengan incumplimientos pendientes de solventar con la empresa o que este haya procedido a rescindir un contrato;

f) Hayan obtenido, de manera indebida, información privilegiada, y

g) Utilicen a terceros para evadir lo dispuesto en esta fracción;

Se debe poner exclusivo énfasis a la facultad del Consejo de Administración para determinar la instancia responsable para determinar procedimientos distintos al concurso abierto, la cual procederá con una justificación mínima sobre su decisión para que se utilice la invitación restringida o adjudicación directa sobre los supuestos previstos en el artículo 78 de la LPM siendo los siguientes:

I. No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado solo exista un posible oferente. Asimismo, cuando 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. Cuando se ponga en riesgo la seguridad nacional, la seguridad pública, o la seguridad de la empresa, sus instalaciones industriales y ductos, en los términos de las leyes de la materia;

III. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de concurso abierto 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;

IV. Se haya rescindido un contrato celebrado a través de concurso abierto, conforme a las disposiciones que dicte el Consejo de Administración;

V. Se haya declarado desierto un concurso abierto, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria al concurso o en la invitación, cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa el desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones;

VI. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada, o circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales y justificados;

VII. 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 vigentes al momento de la adjudicación del contrato respectivo;

VIII. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios de ingeniería o de otra naturaleza, investigaciones o capacitación;

IX. Se trate de la adquisición de bienes para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos que realice en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en las disposiciones aplicables;

X. 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;

XI. Se trate de los servicios prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

XII. 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;

XIII. 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 se deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la contratante;

XIV. 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 Consejo de Administración;

XV. Se acepte la adquisición de bienes, la ejecución de trabajos o la prestación de servicios a título de dación en pago;

XVI. Los vinculados directamente con la remediación de derrames, emisión de gases tóxicos o peligrosos, vertimiento irregular de hidrocarburos o cualquier otro incidente que ponga en riesgo a los trabajadores, a la población, al medio ambiente o a las instalaciones utilizadas por la empresa, que sean consecuencia de accidentes, sabotajes, robo, otros actos dolosos u otros eventos que requieran de atención inmediata;

XVII. Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que se contraten directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o morales;

XVIII. Los servicios de fedatarios públicos, peritos, servicios jurídicos y de representación en procesos judiciales, arbitrales o administrativos;

XIX. En el caso de refacciones o servicios relacionados con la instalación, mantenimiento o conservación de equipos industriales del fabricante original del equipo o maquinaria, a fin de mantener la garantía técnica del mismo;

XX. Cuando se trate de la celebración de una asociación o alianza estratégica, o que se lleve a cabo con personas físicas o morales dedicadas a la ingeniería, la investigación y a la transferencia y desarrollo de tecnología, a fin de aplicar las innovaciones tecnológicas en la infraestructura nacional.

Lo dispuesto en la presente fracción no será aplicable tratándose de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que Petróleos Mexicanos o sus empresas productivas subsidiarias realicen en virtud de un contrato que se le haya otorgado como resultado de la migración de una asignación, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la Ley de Hidrocarburos;

XXI. Se trate de contratación de servicios bancarios, de intermediación bursátil, custodia de valores, o para la constitución de fideicomisos;

XXII. Las contrataciones con el propósito de desarrollar innovaciones tecnológicas relacionadas con el objeto de Petróleos Mexicanos, y

XXIII. Las contrataciones que lleve a cabo con dependencias y entidades de la administración pública, federal o estatal, así como con sus empresas filiales.

Todos los supuestos son altamente factibles de ser aplicados por lo que el negocio del petróleo implica, el uso de patentes y marcas, casi todos los bienes que se requieren son para el uso productivo, va a implicar forzosamente innovación tecnológica porque es parte de la justificación de la reforma, también es difícil precisar los alcances de muchos de los contratos por la falta de catálogos, las alianzas estratégicas descritas en el objeto de la propia ley permitirán la aplicación de las excepciones.

Se exentan de licitación o concurso abierto a las empresas filiales donde hay que destacar que su naturaleza descrita en la ley, les otorga y reconoce amplia capacidad para participar en cualquier contratación que no tenga que ver con la exploración o producción de petróleo.

Adicional a las excepciones al concurso abierto previstas, resulta sumamente importante la distinción que hace la Ley en su artículo 80 en donde establece que todo los procedimientos previos al contrato hasta el fallo son considerados administrativos, en consecuencia, cualquier controversia que ocasione el fallo se sujetará al recurso de reconsideración o la acción jurisdiccional que tenga el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dice la ley que no se aceptará controversia contra los actos previos solo procederán contra el fallo.

Sin embargo, los contratos que son el resultado del proceso administrativo estarán regulados por el Derecho Privado y se regirán por la legislación mercantil o común aplicable, por lo que PEMEX y sus empresas subsidiarias o filiales adquieren en sus actos de relación contractual la naturaleza de particulares. En consecuencia, la jurisdicción sobre las controversias que se ocasionen por el contrato será dirimida ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación, salvo que se haya pactado un medio alternativo de solución.

Con la distinción que hace la norma, se termina de tajo las discusiones legales que se dan entornó a los supuestos teóricos de los contratos administrativos, que la Ley no define la condición que tendrá el Director General de PEMEX en cuanto a su condición de ser o no ser considerado Servidor Público a diferencia de los Consejeros en donde si precisa que estos no serán considerados como tales.

En mi opinión el contrato sería suscrito por un servidor público generando con ello un acto administrativo, que además deviene de un tracto sucesivo de igual

naturaleza, donde existen recursos económicos para el cumplimiento de la obligación que también atiende al origen de público.

Sobre las medidas que se pondrán en funcionamiento para garantizar la integridad de contrataciones la legislación establece la implementación de tres sistemas bajo las siguientes características:

Tabla 35

Tipo de sistema	Función
Sistema de riesgos y evaluación	Identificar los puntos de riesgos sobre las posibles irregularidades que se pueden presentar durante los procesos de contratación o ejecución del contrato. Los requisitos mínimos a considerar para una evaluación den un proceso de contratación deberán considerar los siguientes aspectos: • Capacidad técnica y financiera para la ejecución del proyecto; • La experiencia previa que acredite la capacidad para la ejecución de las obligaciones contractuales, y • El estado de sus obligaciones fiscales y laborales, y
Sistema de Información Pública	En la que difundirá al menos lo siguiente: • Datos de los proveedores y contratistas, incluyendo nacionalidad, ubicación, giro, constitución legal y actividad económica, quienes estarán obligados a reportar cualquier modificación en términos de las disposiciones aplicables; • Información de los contratos celebrados con las empresas y el desempeño de los mismos, incluyendo entre otros aspectos, cumplimiento en tiempo, aplicación de penalizaciones, calidad de los bienes o trabajos; • Cumplimiento de normas ambientales, de seguridad industrial y operativa y responsabilidad laboral; • Certificaciones de cumplimiento de normas técnicas así como de aseguramiento de calidad, y • Resultados de las evaluaciones que en su caso se practiquen a los proveedores y contratistas realizadas por empresas especializadas. La información de este sistema servirá para hacer precalificaciones en los procedimientos de contratación pero no podrá ser exigido como requisito que limite la participación.
Sistema de Quejas y Denuncias	Que permita la captación de la denuncia anónima sobre presuntas irregularidades durante el proceso de selección o bien en el la etapa de ejecución del contrato.

Fuente: Elaboración propia.

El Consejo emitirá disposiciones para delimitar los niveles de decisión y los tramos de responsabilidad de los funcionarios durante los procedimientos de contratación y ejecución de los contratos.

Ahora bien se vincula a las contrataciones que realicen PEMEX o sus empresas subsidiarias productivas a la aplicación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, entre otros ordenamientos que no precisa, pero reconoce como autoridad competente a la Secretaría de la Función Pública[102].

4.1.4.3 De las Responsabilidades

Tiene un tratamiento especial el personal que labora en PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias, ya que se limita la actuación de la unidad de responsabilidades a solo ser competente a lo siguiente:

- Recibir y dar atención a quejas y denuncias y realizar investigaciones con motivo de las mismas, y
- Tramitar los procedimientos de responsabilidad administrativa e imponer las sanciones respectivas, en términos de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Se excluye de facultades para actuar a la unidad de responsabilidad sobre materias de control interno o auditoría y de forma discrecional podrá determinar su actuación cuando:

I. Que por una sola vez, por un mismo hecho y en un periodo de un año, la actuación del empleado, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el empleado en la decisión que adoptó, o

II. Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto.

En todo momento, prevalecerá la posibilidad de reparación del daño causado.

Será el Consejo de Administración quien emitirá el Código de Ética aplicable al personal de PEMEX y sus empresas Subsidiarias así como las instancias

[102] La reforma del 2 de enero del 2013, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se estableció en el segundo transitorio lo siguiente: “la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica”.

encargadas de imponer las sanciones cuando se detecte un daño o perjuicio derivado de actos u omisiones el personal se obligará a la reparación del mismo y podrá traer como consecuencia la remoción, se puede determinar la existencia de responsabilidad solidaria sobre quienes hayan adoptado la decisión o participado en el acto o hecho que la generó.

Se establece como excluyente de responsabilidad el principio de la buena fe, cuando esté relacionado con los siguientes supuestos:

- Cumplan con los requisitos para la aprobación de los asuntos respectivos;
- Tomen decisiones o voten con base en información proporcionada por las áreas responsables en razón de la materia, o
- Hayan seleccionado la alternativa más adecuada, a su leal saber y entender, o los efectos patrimoniales negativos no hayan sido previsibles; en ambos casos, con base en la información disponible al momento de la decisión.

4.1.4.4 La rentabilidad, presupuesto y deuda

En el mes de julio de cada año el Consejo de Administración de PEMEX, enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un reporte donde deberá precisar la situación financiera incluyendo a las empresas productivas subsidiarias, así como los resultados del plan de negocios, con dicha información el Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo emitirá un dictamen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar el dividendo estatal (renta) que deberá aportar al Gobierno Federal.

Este dividendo estatal, se incluirá en la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda.

Se determinará un remanente del dividendo estatal que será reinvertido conforme a las decisiones que tome el Consejo de Administración.

El dividendo estatal así como el remanente deberá hacerse público en los medios electrónicos.

Por lo que respecta al presupuesto, PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias, cuentan cómo sé ha señalado de autonomía, por lo que es el Consejo de Administración el que decide la forma en la se ejercerá previendo en todo momento lo que mejor convenga para el incremento del patrimonio de las empresas sin embargo, el presupuesto de PEMEX y sus empresas subsidiarias de cada ejercicio fiscal debe ser aprobado por la Cámara de Diputados, en consecuencia el Secretario de Hacienda y Crédito Público debe recibir del Consejo de Administración dos documentos que serán la base para determinar el mismo.

El balance general es el primer documento, el cual debe contener como todo instrumento contable, las actividades que generan ganancias, que incluyen ventas y gastos, puede referirse a las actividades de operación. También hay algunas actividades financieras de inversión que incluyen asegurar dinero de una deuda y equiparar las fuentes de capital, devolver el capital a estas fuentes, volviendo la distribución de la ganancia del dueño, y cancelando la inversión de un activo para poder deshacerse de él.

El segundo documento es el techo de gasto de servicios personales, en los que se deberá incluir la totalidad de las erogaciones las cuales comprenden:

I. Las remuneraciones que correspondan a sus trabajadores por concepto de percepciones ordinarias y extraordinarias;
II. Las aportaciones de seguridad social;
III. Las obligaciones fiscales inherentes a dichas remuneraciones, y
IV. Las previsiones salariales y económicas para cubrir, en caso de ser aprobados, los incrementos salariales, la creación de plazas y las demás medidas de índole laboral;

El Secretario de Hacienda y Crédito Público basándose en estos dos documentos, si considera que deba ajustarse el balance financiero y el gasto de servicios personales realizará los mismos, integrando su propuesta en el Proyecto de

Presupuestos de Egresos de la Federación turnándolo a la Cámara de Diputados, los ajustes realizados los comunicará a PEMEX.

PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias podrán adquirir deuda bajo dos esquemas, mediante la solicitud a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para que se considere en la propuesta de Ley de Ingresos de la Federación que presenta el Ejecutivo Federal, la cual será en los términos del artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública, es decir, que ésta puede ser deuda interna o externa y deberá ser aprobada por el Congreso de la Unión.

El otro mecanismo mediante el cual puede contraer obligaciones (deuda) PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias, no requerirá la autorización de SHCP o del Congreso de la Unión, la cual podrá ser a través negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado interno y externo de dinero y capitales y contratar los financiamientos internos y externos.

Con esta apertura se abre la posibilidad que PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias coloquen instrumentos de deuda, con lo que podría cotizar en bolsa, tendrá limitaciones por ejemplo: a) no será garante el Estado Mexicano, b) los tenedores de la deuda no les otorgan derechos sobre la propiedad, control sobre el patrimonio de la empresa o las subsidiarias o bien sobre el dominio de los hidrocarburos.

En consecuencia, será responsable de:

a) Las obligaciones que contrate no excedan su capacidad de pago;
b) Los recursos que obtenga sean destinados correctamente conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;
c) Se hagan los pagos oportunamente, y
d) Se supervise el desarrollo de su programa financiero particular

Es importante destacar que la deuda bajo el esquema que se adoptó será adquirida siempre a propuesta del Director General ante el Consejo de Administración, en consecuencia, estará obligado a presentar un informe semestral que deberá contar con la aprobación para ser presentado ante el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, el cual deberá contener el uso de la deuda, la rentabilidad de los proyectos a que se destinó, las condiciones financieras, el manejo de disponibilidades asociadas al endeudamiento; calendarios de ejecución y desembolsos y perfil de riesgos.

Bajo el esquema de negocio que presenta PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias, se obligan a dar transparencia de su situación financiera, administrativas, jurídica, operacional y económica, en apego al artículo 104 de la Ley del Mercado de Valores, -ya que se encontrara en supuesto de ser emisor de valores- pondrán particular énfasis a lo previsto en la fracción V en cuanto a los eventos relevantes de las tres excluyentes que conlleva el artículo 105 de la citada Ley, que a letra dice:

I. No se trate de actos, hechos o acontecimientos consumados.

II. No exista información en medios masivos de comunicación.

III. No existan movimientos inusitados en el precio o volumen de operación de los valores, considerándose por dichos movimientos a cualquier cambio en la oferta o demanda de los valores o en su precio, que no sea consistente con su comportamiento histórico y no pueda explicarse con la información disponible en el público.

Por las características otorgadas por la Ley a PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias contaran con un Comisario quien tendrá las siguientes facultades:

- Formular anualmente una evaluación global de la marcha y desempeño de Petróleos Mexicanos, que incluya un análisis sobre la situación operativa, programática y financiera de la empresa, así como de la estructura organizacional, la unidad de procesos y la estructura contable.
- El informe señalado deberá presentarse a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal a más tardar el 30 de junio de cada año;
- Formular recomendaciones puntuales al Consejo de Administración y al Director General de Petróleos Mexicanos, y
- Solicitar al Director General de Petróleos Mexicanos toda la información necesaria para rendir el informe a que se refiere la fracción I anterior.

Cabe destacar que en uso y disposición de los recursos económicos no les aplica las disposiciones de austeridad a las que está sujeta la Administración Pública Federal.

4.2 Comisión Federal de Electricidad

Habiendo tenido como referencia el análisis al marco normativo de la actividad, estructura y funcionamiento de PEMEX y con el fin de realizar una explicación sencilla respecto de la Empresa Productiva del Estado denominada Comisión Federal de Electricidad (CFE) se utilizará la metodología de discriminar la información que sea idéntica en cuanto a literalidad y características de PEMEX explicada con anterioridad, para mejor comprensión de la exposición.

Puesto que ambas empresas presentan estructuras de organización similares con algunas características propias de cómo han quedado estructuradas, por lo que se expondrá los alcances y funciones que tendrá CFE, en donde se distinga únicamente la particularidad.

Comisión Federal de Electricidad tendrá a partir de la reforma el siguiente fin, objeto, actividad y régimen especial, tal como se precisa en la siguiente tabla.

Tabla 36

Comisión Federal de Electricidad, Empresa Productiva del Estado.

Fin	El desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario
Objeto	Prestar, en términos de la legislación aplicable, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano.
Actividad -puede llevarse dentro del país o en el extranjero la descripción enunciada es optativa, enunciativa mas no	I. La generación dividida en unidades y comercialización de energía eléctrica y productos asociados, incluyendo la importación y exportación de éstos, de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía; II. La importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y cualquier otro combustible; III. El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación,

limitativa por lo que puede ampliarse.-		actividades geológicas y geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros, así como todas aquellas relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y demás actividades que forman parte de su objeto;
	IV.	La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía que le permitan cumplir con su objeto, conforme a las disposiciones aplicables;
	V.	La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en la industria eléctrica, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados;
	VI.	El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga y que le permita la prestación o provisión de cualquier servicio adicional tales como, de manera enunciativa, construcción, arrendamiento, mantenimiento y telecomunicaciones. La Comisión Federal de Electricidad podrá avalar y otorgar garantías en favor de terceros;
	VII.	La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto.

Fuente: Elaboración propia

Para cumplir con su fin, objeto y actividades se organizaran conforme mejor convenga y contará con un Gobierno Corporativo, integrado por un Consejo de Administración y un Director General.

4.2.1 El Consejo de Administración

Es el órgano máximo de gobierno cuenta con 30 facultades otorgadas en el artículo 12 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad de las cuales a diferencia de PEMEX destacan dos mismas que se transcriben:

I.....

XXII. Con excepción de las empresas productivas subsidiarias dedicadas a la generación, fijar las políticas y bases generales para determinar el factor de rentabilidad y la información de costos, con base en el cual la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, participarán en las subastas o concursos para la adjudicación de contratos;

XXIX. Fijar y ajustar los precios de los bienes y servicios que produzca o preste la Comisión Federal de Electricidad, o bien, las reglas para tal efecto, salvo aquellos que deban determinarse en términos de las leyes de la materia, y

La integración del Consejo de Administración será de la siguiente forma:

Tabla 37

Integrantes	
Dos Secretarios de Estado	Energía será quien presida con voz y voto y; él de Hacienda y Crédito Público, ambos podrán tener suplentes
Tres del Gobierno Federal	Designados por el Ejecutivo Federal ejercerán su cargo de forma personal sin derecho a designar suplente.
Cuatro independientes	Propuestos por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República para su ratificación, en el caso de que no sean ratificados por el Senado se enviara una segunda propuesta y si esta es rechazada el Ejecutivo designara directamente.
Uno designado por los trabajadores de la CFE y sus empresas productivas subsidiarias[103]	Podrá ser servidor público federal, podrá designar a la persona que lo supla.

Fuente: Elaboración propia

El proceso de designación y selección de los Consejeros, así como el régimen de responsabilidad y remoción es idéntico a la descrita para PEMEX sin embargo, la Ley no describe el método o proceso para la designación del Consejero que es designado por los trabajadores, se deja en el vacío legal la forma que deberá cumplir para ocupar dicho cargo.

Por lo que hace a su funcionamiento y decisiones son similares a las descritas en Petróleos Mexicanos, en el mismo sentido se encuentran la constitución de los Comités tales como: Auditoría, Recursos Humanos y Remuneraciones, Estrategia e Inversiones y Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios.

La designación del Director General, sigue el mismo proceso que utiliza PEMEX, siendo idénticas a las facultades, en el mismo sentido se encuentra el tema de la vigilancia y auditoría.

[103] La Designación dentro del Gobierno Corporativo de uno de los trabajadores es una diferencia considerable en comparación con PEMEX quien no goza de esta prerrogativa

4.2.2 Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Productivas Filiales

Comisión Federal de Electricidad contará con empresas productivas subsidiaras cuya facultad opera en el mismo sentido del objeto y fin de la Comisión Federal de Electricidad, las actividades de CFE podrán ser realizadas a través de empresas productivas filiales.

Las empresas productivas subsidiarias, son creadas a propuesta del Director General y con aprobación del Consejo, sujetas a las mismas disposiciones que le aplican a CFE, en tanto que las empresas productivas filiales, su naturaleza jurídica y organización se regularan por el derecho privado del lugar de su constitución o creación.

Hay que destacar lo previsto en el párrafo tercero del artículo 57 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad que letra dice:

> *"Las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de la Comisión Federal de Electricidad operarán conforme a lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica, en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía, por lo que su participación en los mercados será de manera independiente"*

La legislación comienza a dibujar la apertura y diferencia en que operaran las empresas subsidiarias y filiales, obligando a CFE establecer políticas y acciones que fomenten el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en los sectores en los que participe destacando las siguientes dos acciones en particular:

I. Ofrecer energía eléctrica y productos asociados de las centrales eléctricas que representen en el mercado eléctrico mayorista en condiciones de competencia y sin restricción;

II. Otorgar el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución sin discriminar indebidamente;

En el mismo tema la legislación establece en lo siguiente:

Artículo 63.- La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias que realicen actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica en términos de la ley de la materia, podrán:

I. Celebrar contratos con sus empresas filiales o con particulares para llevar a cabo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar los servicios mencionados en dicho precepto, y

II. En los casos que pretenda realizar las actividades en asociación o alianza con terceros, podrá hacerlo mediante la creación o participación en empresas filiales, la participación minoritaria en otras sociedades, o las demás formas de asociación que no sean contrarias a la Ley.

Se prevé un supuesto en donde será necesaria la participación de la Comisión Federal de Competencia, instancia que intervendrá cuando se trate de transferencias o fusiones donde estén de por medio centrales eléctricas entre las empresas filiales, para que analice que no pertenecen al mismo grupo de interés económico, buscando con ello la Ley la aparición de monopolios sobre energía eléctrica.

4.2.3 Procedimientos de adquisiciones

En materia de contrataciones la Ley se alinea al artículo 134 de la Constitución teniendo como ejes las condiciones de igualdad y transparencia, la utilización del concurso abierto, etc. Sin embargo, se establecen 25 excepciones al proceso de concurso abierto o licitación, permitiendo aplicar la invitación restringida o adjudicación directa, entre otros, bajo los siguientes supuestos:

I. No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado sólo exista un posible oferente. Asimismo, cuando 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. Cuando se ponga en riesgo la seguridad nacional, la seguridad pública o la seguridad de la empresa y sus instalaciones industriales, en los términos de las leyes de la materia;

III. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de concurso abierto 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;

IV. Se haya rescindido un contrato celebrado a través de concurso abierto, conforme a las disposiciones que dicte el Consejo de Administración;

V. Se haya declarado desierto un concurso abierto, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria al concurso o en la invitación, cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones;

VI. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada, o circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales y justificados;

VII. 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 vigentes al momento de la adjudicación del contrato respectivo;

VIII. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios de ingeniería o de otra naturaleza, investigaciones o capacitación;

IX. Se trate de la adquisición de bienes para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos que realice en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en las disposiciones aplicables;

X. Se trate de las adquisiciones y enajenaciones realizadas dentro del Mercado Eléctrico;

XI. Se trate de las subastas a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica;

XII. 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;

XIII. Se trate de los servicios prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

XIV. 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;

XV. 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 se deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la contratante;

XVI. 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 Consejo de Administración;

XVII. Se acepte la adquisición de bienes, la ejecución de trabajos o la prestación de servicios a título de dación en pago;

XVIII. Los vinculados directamente con incidentes en materia eléctrica que pongan en riesgo a los trabajadores, a la población, al medio ambiente o a las instalaciones utilizadas por la empresa, que sean consecuencia de accidentes, sabotajes, robo, otros actos dolosos u otros eventos que requieran de atención inmediata;

XIX. Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que se contraten directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o morales;

XX. Los servicios de fedatarios públicos, peritos, servicios jurídicos y de representación en procesos judiciales, arbitrales o administrativos;

XXI. En el caso de refacciones o servicios relacionados con la instalación, mantenimiento o conservación de equipos industriales del fabricante original del equipo o maquinaria, a fin de mantener la garantía técnica del mismo;

XXII. Cuando se trate de la celebración de una asociación o alianza estratégica, o que se lleve a cabo con personas físicas o morales dedicadas a la ingeniería, la investigación y a la transferencia y

desarrollo de tecnología, a fin de aplicar las innovaciones tecnológicas en la infraestructura nacional;

XXIII. Se trate de contratación de servicios bancarios, de intermediación bursátil, custodia de valores, o para la constitución de fideicomisos;

XXIV. Las contrataciones con el propósito de desarrollar innovaciones tecnológicas relacionadas con el objeto de la Comisión Federal de Electricidad, y

XXV. Las contrataciones que lleve a cabo con dependencias y entidades de la administración pública, federal o estatal, así como con sus empresas productivas subsidiarias.

De las excepciones sobre salen las fracciones I, VI, VIII, IX por su descripción pero particular énfasis al supuesto previsto en la fracción X porque toda la actividad de la CFE y sus empresas subsidiarias se presumen quedan comprendidas dentro del mercado eléctrico, el otro supuesto que sobresale es el previsto en la fracción XI relativa a las subastas previstas en la Ley de la Industria Eléctrica.

Por último, a diferencia de Petróleos Mexicanos en donde son las empresas filiales las que gozan del beneficio de la excepción de adjudicación directa sin mayor cortapisa en CFE serán las empresas subsidiarias son las que gozan de esta prerrogativa. Si bien es cierto no resulta lo más idóneo fijar tantos supuestos de excepción para ejecutar un proceso de licitación, la operación de adquirir con las empresas subsidiarias se justifica con mayor apego a los criterios expuestos por la doctrina en la materia de compras gubernamentales puesto que estas empresas si son parte de la Administración Pública, en cambio, PEMEX al considerar en el supuesto a las empresas filiales deja un margen cuestionable ya que este tipo de empresas según describe la Ley son constituidas bajo el derecho privado y tiene capital mixto.

4.3 Entes reguladores del Sector Energético

El Estado mexicano, modifica la visión tradicional de la Administración Pública, de cumplir con los fines del Estado de atender el interés público, incluir empresas del Estado con el único objetivo de producir ganancias destinadas a incrementar los ingresos y el patrimonio nacional, resulta un doble reto ya que estos recursos se

deben ver proyectados para que el resto de la Administración Pública pueda continuar con los fines del Estado.

La apertura que ofrece la reforma energética lleva la visión de insertar a México en el mercado internacional con el mensaje claro que el Estado a través de sus empresas ya no tendrá el monopolio absoluto del sector energético.

El nuevo marco normativo -Ley de Hidrocarburos- establece entes estatales que regularán e impulsarán la competencia de todo el sector energético buscando con ello ofrecer espacio a los inversionistas nacionales o extranjeros que deseen integrarse al mercado energético nacional en los términos que marca la nueva legislación.

La Secretaría de Energía cobra una mayor dimensión en cuanto a importancia en materia de regular y generar ingresos a favor de la federación en comparación con la actividad de recaudación de impuestos que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aun cuando esta última es parte de las decisiones y sus opiniones en la materia tienen un peso y dimensión hasta donde le permite la legislación.

En la forma y estructuración de la Ley de Hidrocarburos se fija que la toma de decisión respecto a las asignaciones de contratos o permisos no se realiza de forma jerárquica o unilateral, si bien es cierto que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Energía y Hacienda y Crédito Público tendrán una participación activa en la materia, las decisiones se realizarán de forma colegiada o de opiniones vinculantes sobre el tipo de inversiones y actividades que serán motivos los hidrocarburos y que se explica a continuación:

Tabla 38

Titulo	**ASIGNACIONES**
Objeto	Exploración y Extracción de Hidrocarburos.
Autoridades Facultadas	Secretaria de Energía con la opinión de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
Destinatarios	PEMEX y las Empresas Productivas Subsidiarias.
Modalidad	**Adjudicación directa.**
Se permite	Que PEMEX y las empresas subsidiarias celebren contratos de servicios con particulares para el desarrollo de las actividades de la asignación.
Forma de Cancelación	Revocación emitida por la Secretaria de Energía.

Titulo	**CONTRATO**
Objeto	Exploración y Extracción de Hidrocarburos. Reconocimiento y Exploración Superficial.
Autoridades Facultadas	Comisión Nacional de Hidrocarburos cumpliendo con los lineamientos que emita la Secretaria de Energía y Hacienda y Crédito Público, se deberá contar con la opinión de la Comisión Federal de competencia Económica y será mediante Licitación. En materia de reconocimiento y exploración superficial la autoridad facultada será la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
Destinatarios	Sector privado
Modalidades	**Licitación** para búsqueda de asociado de PEMEX o empresa productiva subsidiaria. **Licitación** para controlar totalmente un área que era de asignación. **Adjudicación Directa** a Concesionarios Mineros de carbón mineral para la exploración y extracción de Gas Natural siempre que cuenten con la capacidad y la veta se encuentre en la zona que tienen concesionada. **Adjudicación Directa** para PEMEX o empresa productiva subsidiaria, entidades públicas o instituciones académicas o cualquier persona para la actividad de reconocimiento y exploración superficial.
Forma de Cancelación	Rescisión Administrativa dictada por la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
Objeto	**Servicios de Comercialización de Hidrocarburos**
Autoridad Facultada	Comisión Nacional de Hidrocarburos a petición del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
Destinatarios	PEMEX o empresa productiva subsidiaria Sector privado
Modalidad	**Adjudicación Directa** para PEMEX o empresa subsidiaria Licitación para contratar particular
Forma de Cancelación	No lo establece la ley.

Titulo	**AUTORIZACIONES**
Objeto	Exploración y Perforación de Pozos
Autoridades Facultadas	Comisión Nacional de Hidrocarburos.
Destinatarios	Asignatarios o Contratistas
Modalidad	Conforme a los lineamientos que emita la Comisión.
Se permite	En las áreas asignadas o áreas contractuales realizar la operación solo deberán dar aviso de la actividad a la Comisión.
Forma de Cancelación	Revocación emitida por la Comisión. Caducidad de la autorización. Terminación de la autorización

Titulo	**PERMISOS**
Objeto y Autoridad Facultada.	I. Para el Tratamiento y refinación de Petróleo, el procesamiento de Gas Natural, y la exportación e importación de Hidrocarburos, y Petrolíferos, que serán expedidos por la Secretaría de Energía. II. Para el Transporte, Almacenamiento, Distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y Expendio al Público de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos, según corresponda, así como la gestión de Sistemas Integrados, que serán expedidos por la Comisión Reguladora de Energía.
Destinatarios	PEMEX, empresas productivas subsidiarias y particulares.
Modalidad	**Mediante solicitud** a la Secretaria de Energía o a la Comisión Reguladora de Energía según corresponda.
Se permite	El uso de terceros para el desarrollo de la actividad. La cesión de derechos. La autoridad que emitió el permiso podrá ocupar o intervenir temporalmente al permisionario, a fin de garantizar los intereses de la nación, cuando sé de un supuesto que establece la Ley de Expropiación, o el permisionario incumpla sus obligaciones, o por causas no imputable como pueden ser guerra, desastre natural, grave alteración del orden público o peligro eminente para la seguridad nacional, la seguridad energética o para la economía nacional.
Forma de Cancelación	Terminación. Caducidad. Revocación.

Fuente: Elaboración Propia tomando como referencia la Ley de Hidrocarburos.

La legislación otorga una dimensión relevante a los órganos reguladores coordinados en materia de energía, tendrán capacidad para disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades, así como por el otorgamiento de contratos, permisos y autorizaciones cuentan con facultades amplias para declarar la utilidad pública en predios de propiedad pública, social y privada en las actividades sobre materias como: *"Exploración y extracción de hidrocarburos; tendido de ductos; tendido de infraestructura eléctrica, y otras construcciones relacionadas con las actividades señaladas."*

La naturaleza jurídica de estos organismos los coloca supeditados de forma directa al Ejecutivo Federal obteniendo la calidad de dependencias, según refiere el artículo 2º de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, reconociendo en ese sentido a: "La Comisión Nacional de Hidrocarburos y La Comisión Reguladora de Energía".

En el futuro se podrá hacer una evaluación con mayor precisión del funcionamiento con relación a la dependencia jerárquica con el Ejecutivo Federal que ha fijado la Ley, considerando que la propia Constitución otorgó, personalidad jurídica, autonomía técnica, operativa y de gestión, así como facultades expresas para disponer de los recursos que generan por sus actividades.

Tampoco se puede perder de vista que la designación de los integrantes es el resultado de una terna propuesta que presenta el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores, en el supuesto de que ninguno reúna el perfil o cumpla con las condiciones, se le permitirá al Ejecutivo que presente una segunda propuesta de terna, si está corre con la misma suerte de la primera, entonces el Presidente podrá hacer uso de la facultad de realizar la designación de manera directa.

En consecuencia, los órganos resulta un híbrido teórico-práctico de la nueva evolución que está exteriorizando la Administración Pública, en cuanto a que los

cargos de mayor responsabilidad que hay en el Gobierno serán producto de consensos y cabildeos, con valoraciones de perfiles que son dibujados en la norma jurídica pero que no será suficiente, quien aspira a ocupar los cargos deberá realizar los suficientes acuerdos con la clase política y con la clase empresarial que esta inversa en donde nacen sus intereses.

Para el estudio y análisis se presenta la estructura de los organismos reguladores su integran y funcionamiento tal como a continuación se describen en la siguiente tabla:

Tabla 39

Órgano de Gobierno

7 comisionados	Electos a propuesta de la terna que envié el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores. Con una duración el cargo hasta por 7 años. Con posibilidad de reelección hasta por un periodo igual siendo el máximo permitido para permanecer 14 año. Sesionarán una vez al mes de forma ordinaria y podrán convocar con 72 horas de anticipación para sesiones extraordinarias. Deberán apegarse al principio de máxima publicidad. Contarán con un código de ética que emita el órgano de gobierno.
Una Secretaria Ejecutiva	La Ley no define el mecanismo de selección del cargo, de sus atribuciones sobre sale la responsable de la emisión de la convocatoria de las sesiones.
Consejo Consultivo	Órgano propositivo y de opinión que tiene por objeto contribuir al procedimiento de consulta pública para analizar los criterios de regulación contenidos en las disposiciones administrativas de carácter general que expidan.

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia la Ley de Hidrocarburos

Las actuaciones del órgano de gobierno quedan sujeta a las opiniones y recomendaciones que emita otro ente gubernamental que se denomina: Consejo

de Coordinación del Sector Energético el cual estará integrado de la siguiente forma con las facultades que se describen:

Tabla 40

Consejo de Coordinación del Sector Energético

El Titular de la Secretaría de Energía; Los Comisionados Presidentes de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; Los Subsecretarios de la Secretaría de Energía; El Director General del Centro Nacional de Control del Gas Natural, y El Director General del Centro Nacional de Control de Energía.	Presidido por el Titular de la Secretaría de Energía, quien podrá convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias. Deberá reunirse de forma ordinaria, al menos, una vez cada cuatrimestre. Facultades: Dar a conocer a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética la política energética establecida por la Secretaría de Energía; Emitir, en su caso, recomendaciones sobre los aspectos de la política energética y programas del Ejecutivo Federal a incluir en los programas anuales de trabajo de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; Analizar, en su caso, las recomendaciones y propuestas de los Órganos Reguladores Coordinados sobre la política energética y programas del Ejecutivo Federal; Establecer las reglas para su operación; Implementar sistemas de información compartida y de cooperación institucional, y Analizar casos específicos que puedan afectar el desarrollo de las políticas públicas del Ejecutivo Federal en materia energética y proponer mecanismos de coordinación. El Consejo de Coordinación del Sector Energético se abstendrá de conocer de cualquier trámite o asunto regulatorio vinculado a las empresas productivas del Estado.
Un Secretario Técnico	Designado por su Presidente, quien se encargará de notificar las convocatorias a las reuniones y levantar las actas de las mismas, así como dar seguimiento a los acuerdos

Fuente: Elaboración propia.

Esta nueva forma de Administración Pública que no explora los caminos de la burocracia tradicional, rompe el paradigma de la verticalidad y dejará expuesto el *principio de responsabilidad*, porque presenta el mismo escudo que acoraza al Poder Legislativo, de imposibilidad para determinar responsabilidad imputable a quien realizo la determinación del acto administrativo, en un intento de blindar las fallas que se puedan generar por malas determinaciones la Ley estableció a favor de los integrantes contar con un seguro de responsabilidad civil y asistencia legal[104], para garantizar la reparación de los actos que resulten perjudiciales al Estado.

En lo personal, considero que este tipo de seguro solo implicará impunidad y un gasto adicional al presupuesto.

Analizada parte de la gran reforma planteada para el sector productivo energético en donde el Estado retiene gran parte de la explotación de los recursos naturales tales como el petróleo y la generación de energía eléctrica, la discusión de la factibilidad de resultar un impulsor a la economía nacional recaerá en un punto fino que aleja las inversiones, el tema de la certeza de la “propiedad privada” mientras México no ofrezca una propiedad privada pura, los inversionistas nacionales y extranjeros siempre verán con dudas las decisiones que realice el Ejecutivo quien por su propia naturaleza y facultades tienen en sus manos la posibilidad real de retirar las concesiones y expropiar la propiedad.

Esta es la causa cierta del involucramiento de la clase empresarial girando al entorno del Poder Ejecutivo. Cuando se pueda ofrecer una certeza de legalidad sobre la propiedad privada la relación del Estado y el Capital solo será en el lenguaje tributario y de las obligaciones reales de un Estado responsable del ofrecimiento de garantías y si solo si las inversiones serán físicas reales y generadoras de empleos suficientes, acorde a las tesis económicas de la generación de riqueza.

[104] Cubre a los servidores públicos por actos u omisiones no dolosos generados durante el desempeño de sus funciones dentro de la entidad, frente a terceros y frente al estado

Del panorama que hemos presentado sobre las estructuras que está adoptando la Administración Pública frente a los retos históricos que persisten en este país podemos afirmar que será necesario y obligatorio dar una mayor certeza a los ciudadanos de las actuaciones que realiza el aparato gubernamental, seguirá latente la impresión que no existe un adecuado manejo de los recursos, si ahora se pretende confundir al utilizar el término *"Licitación"* para realizar actos de adquirir y el mismo es empleado para enajenar, concesionar y otorgar.

Es urgente replantear los conceptos a efectos que se pueda distinguir ante la opinión pública el funcionamiento de cada uno de los procedimientos, si bien la naturaleza y fin que tiene la institución de la licitación puede presentar la ambivalencia para comprar o para prestar tiende a generar confusión.

El procedimiento y naturaleza de adquirir debe cumplir con elementos y formas esenciales, por su parte la concesión o el otorgamiento de permisos para desarrollar actividades que tiene el Estado a favor de particulares también impone en sus procedimientos elementos y formas esenciales, pero tiene otra connotación. En ambos prendimientos el resultado será un contrato que genera obligaciones y derechos.

Siendo primigenia en el Derecho Administrativo el procedimiento de las adquisiciones, teniendo como regla la licitación aun cuando se ha demostrado que la esencia del procedimiento no fue la compra sino la venta, es urgente replantear el concepto.

En consecuencia, es conveniente realizar un análisis de las debilidades y oportunidades que tienen los procedimientos revisando los alcances de las fallas y fortalezas que han presentado a lo largo de los últimos años con la rigidez de los formatos que han impuesto las Leyes, Normas, Reglas y Bases de los procedimientos.

Capítulo V. Análisis de los Procedimientos de Adquisición y Contratación en el Sector Público Mexicano

5.1 Matriz de Congruencia Normativa de las Adquisiciones

Existe un análisis de dimensiones que realizó el Maestro Mateo Infante, en su obra Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público, en el que sintetiza e ilustra los diferentes variables que deben cumplirse en todos los procedimientos en concordancia con lo previsto en la Constitución, tal como se ilustra en la siguiente Tabla.

Tabla 41

HIPÓTESIS: Si la Constitución establece que los recursos de que disponga la federación deben ser administrados con economía, eficiencia y eficacia, las adquisiciones, arrendamientos y servicios por consecuencia deben ser planeadas, programadas y presupuestadas, y contenidas en un programa anual que contemplen los bienes y servicios, así como los recursos que serán erogados por tal concepto.				
VARIABLES	DEFINICION CONCEPTUAL	DEFINICION OPERACIONAL	DIMENSIONES	INDICADORES
VARIABLE INDEPENDIENTE	Asegurar al Estado las mejores condiciones en términos de precio, calidad oportunidad, financiamiento y demás circunstancias pertinentes.			
Precio	Precios no aceptables Precios convenientes	Se obtienen de la investigación de mercado que se realicen Se deriva de las propuestas económicas, que presenten los licitantes	Licitación Pública Invitación Restringida Concurso Sumario Público Subasta Inversa Electrónica Adjudicación Directa Renovación de Contrato Contrato Marco	Superiores al 10% del precio estimado obtenido de la investigación de mercado Mayores en un 5% al promedio de los precios ofertados
Calidad	Conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Metrología y Normalización	Normas Oficiales Mexicanas (NOM) Normas Mexicanas (NMX) Normas Internacionales (NI) Normas de Referencia (NRF)	Catálogo de Adquisición de Bienes Muebles y Servicios (CABMS/SFP) Catálogo de Clasificación de Adquisiciones y Obras Públicas (CCAOP/SE)	Cubrir los estándares establecidos en las normas autorizadas a nivel nacional e internacional
Oportunidad	Tiempo Lugar	Entregas en los plazos y fechas establecidos en las convocatorias, bases y contratos Suministradas en los sitos preestablecidos de acuerdo a los términos y condiciones pactadas	Nacional Regional In situ	Suscripción del contrato a los 15 días hábiles/ naturales posteriores al fallo Pagos a los 15 días posteriores a la entrega del bien o prestación del servicio, previa entrega de facturas

VARIABLE INDEPENDIENTE	Definir y cuantificar los bienes y servicios requeridos y planear, programar y presupuestar las necesidades en términos de cantidades, calidad, precio e importe y formular el programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios			
Requisición de Bienes y Solicitud de Servicios	Consolidación de bienes y servicios de acuerdo a su naturaleza	Clasificación de bienes de consumo e inversión Clasificación de servicios en básicos y profesionales	División o catalogación en capítulos, conceptos y partidas, con base al clasificador por objeto del gasto	Determinación de montos estimados por conceptos y partidas conforme a los capítulos de materiales y suministros, servicios generales y bienes muebles
Investigación de Mercado	Verificación de bienes, servicios y precios	Fuentes de información a utilizar Método para la realización del estudio	Universo o tamaño de la muestra de investigación Nacional Internacional	Precios estimados Número de proveedores nacionales e internacionales
Programación/ Presupuestación y Programa Anual	Determinación de necesidades, con base en los programas de trabajo de las unidades administrativas	Cantidades e importes y plazos de suministros	Presupuesto estimado y presupuesto autorizado	Gasto ejercido a nivel de capítulo concepto y partidas conforme al programa anual.

Fuente: Tomado del libro Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público, se adicionaron los procedimientos previstos en otros ordenamientos.

Tomando como referencia la matriz presentada y los avances de la investigación se afirman que la responsabilidad de las contrataciones debe recaer en especialistas puesto que las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades no solo están vinculadas con el deber ser del ordenamiento que lo regula, hay factores endógenos y exógenos que afectan el desarrollo del mismo.

5.2 Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas de los Procedimientos de asignación de Contratos

El análisis FODA que se presenta está aplicado a todos los procedimientos que se analizaron y expusieron a lo largo de la presente investigación, la metodología de las conclusiones vertidas, es el resultado de horas de debate que se realizó con diferentes servidores públicos encargados de aplicar e instrumentar los procedimientos de adquisiciones para la asignación de contratos y de quienes se recabaron sus opiniones.

Por lo que el contenido de las Tablas 42 a la 48 se explican por si solas.

Tabla 42

Licitación Pública	
Fortalezas	Estimula la participación en igualdad de condiciones de los oferentes Genera competitividad en el mercado Los actos son públicos ofrece transparencia en las decisiones Obliga y fomenta la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos Se garantiza el abasto del bien o servicio por las condiciones de las bases
Oportunidades	La etapa de subasta ofrece la oportunidad a la Administración Pública de obtener una mejora del precio con relación a la investigación de mercado La utilización de medios electrónicos y mejora continua de los sistemas para simplificar el procedimiento Reducir los tiempos del procedimiento Crear una base de datos de proveedores a gobierno. Emitir un registro de participantes a efecto de solo pedir las propuestas
Debilidades	Los medios de difusión no son los óptimos para conocimiento de todo el público Es un procedimiento cuyas fases implican una duración promedio de 45 días hábiles Exceso de requisitos La aplicación de montos de actuación ha reducido la licitación solo a compras grandes. Los plazos del desarrollo del procedimiento son forzosos Las bases pueden estar dirigidas lo que ocasiona imparcialidad y fomenta monopolios Se puede presentar la descalificación de la mejor propuesta. Que se declare desierta, siendo una pérdida de tiempo el procedimiento. El punto de referencia en la aceptación de los precios es la investigación de mercado por lo que si las propuestas no se ubican dentro del parámetro pueden ser declaradas desiertas por precio inconveniente.
Amenazas	Muchos proveedores o prestadores de servicios no saben participar. Existe un riesgo grande de colusión entre los oferentes porque la licitación pública siempre está enfocada a un determinado mercado de participantes por el tipo de bienes, servicios, arrendamientos u obra y en donde los mercados son imperfectos y de grandes monopolios u oligopolios es altamente posible que se presente esta situación. Si se presenta una inconformidad puede ocasionar la suspensión del procedimiento y en consecuencia no se obtendrá el bien, servicio u obra en el tiempo estimado. Si el estudio de mercado no es actual, se corre el riesgo de que durante la recepción de propuestas no coincidan con el disponible presupuestal y se declare desierta. Después del fallo y previo a la firma del contrato, el mercado puede presentar variaciones de los precios dando dos supuestos, el primero es que se adquiera caro si los precios bajaron, la segunda es que los precios presenten alza y al ganador ya no le resulte conveniente el negocio y repudie el contrato, independientemente de las acciones legales que realice el gobierno sobre demandas la operación no resulto favorable. Cuando se establece en bases que habrá subasta los precios de propuesta siempre son altos porque los competidores espera disminuir en dicha etapa, pero si se queda un solo competidor difícilmente se obtendrá una mejora en el precio.

Tabla 43

Invitación Restringida o Licitación Privada	
Fortalezas	Se puede desarrollar en tiempo recortados Cuando los actos son públicos se da transparencia al proceso
Oportunidades	Crear un registro de proveedores e invitar por sorteo Sancionar a los invitados que no excusen su asistencia Se puede mejorar los sistemas electrónicos del procedimiento
Debilidades	Los montos de actuación determinan la excepción a licitación Solo participan los invitados La selección de invitados es discrecional Cuando los actos son privados no se cumple con el principio de transparencia Es altamente vulnerable a la declaración desierta por falta de asistencia y no hay sanción a quienes no se presentan Los invitados que compiten no es una muestra real de todo el mercado que atiende al sector gobierno por lo que no se garantiza una competencia y que se obtenga el mejor precio
Amenazas	Muchos proveedores o prestadores de servicios no saben participar Existe posibilidad que los convocados pertenezcan a una misma cadena de distribución y sé de colusión. Si se presenta una inconformidad puede ocasionar la suspensión del procedimiento y en consecuencia no se obtendrá el bien, servicio u obra en el tiempo estimado. Después del fallo y previo a la firma del contrato, el mercado puede presentar variaciones de los precios dando dos supuestos, el primero es que se adquiera caro si los precios bajaron, la segunda es que los precios presenten alza y al ganador repudie el contrato

Tabla 44

Subasta Electrónica Inversa (aplicado por el Senado y el Poder Judicial)	
Fortalezas	Fomenta la libre competencia Es eminentemente impersonal El único canal de comunicación es el medio electrónico Los requisitos de participar son mínimos El fallo es instantáneo Se sanciona al ganador si se reúsa a suscribir el contrato. Los actos del procedimiento son públicos Garantiza que no se excederá del precio inicial
Oportunidades	Crear un registro de proveedores e invitar por sorteo Crear un catálogo de precios de bienes y servicios en función de quienes se dedican atender y vender al sector público Mejora continua de los sistemas electrónicos del procedimiento Crear un centro de subastas públicas presenciales Catálogo de especificaciones técnicas de bienes que cumplan con normas de calidad
Debilidades	Los montos de actuación determinan la excepción a licitación Solo participan quienes se enteran de la convocatoria Si el precio fijado para la puja no atiende a la realidad del mercado, será declarado desierto Características estándar de los productos, por lo que se puede recibir mala calidad No todos los interesados en vender a gobierno cuentan con sistemas informáticos y la capacitación para el manejo de sistemas de subasta inversa

Amenazas	Muchos proveedores o prestadores de servicios no saben participar. Existe posibilidad que los convocados pertenezcan a una misma cadena de distribución y sé de colusión. Si se presenta una inconformidad puede ocasionar la suspensión del procedimiento y en consecuencia no se obtendrá el bien, servicio u obra en el tiempo estimado. Después del fallo y previo a la firma del contrato, el mercado puede presentar variaciones de los precios dando dos supuestos, el primero es que se sancionara al ganador pero la segunda es que la administración no obtendrá el bien en tiempo y deberá recurrir a implementar el procedimiento alternativo que señale la norma. El precio obtenido de una buena operación de subasta en condiciones de oferta ideal no podrá ser pauta para marcar un histórico referencial.

Tabla 45

Concurso Sumario (aplicado por el Poder Judicial)	
Fortalezas	Fomenta la libre competencia entre los invitados Los requisitos de participar son mínimos
Oportunidades	Crear un registro de proveedores e invitar por sorteo Sancionar a los invitados que no excusen su asistencia
Debilidades	Los montos de actuación determinan la excepción a licitación Solo participan los invitados La selección de invitados es discrecional Cuando los actos son privados no se cumple con el principio de transparencia Con una sola propuesta se puede adjudicar sin que la administración pública tenga una comparativa de competencia, que garantice que se adjudica a la mejor propuesta. Los invitados que compiten no es una muestra real de todo el mercado que atiende al sector gobierno por lo que no se garantiza una competencia y que se obtenga el mejor precio El plazo del fallo de adjudicación es demasiado
Amenazas	Muchos proveedores o prestadores de servicios no saben participar Existe posibilidad que los convocados pertenezcan a una misma cadena de distribución y sé de colusión. Si se presenta una inconformidad puede ocasionar la suspensión del procedimiento y en consecuencia no se obtendrá el bien, servicio u obra en el tiempo estimado. Después del fallo y previo a la firma del contrato, el mercado puede presentar variaciones de los precios dando dos supuestos, el primero es que se adquiera caro si los precios bajaron, la segunda es que los precios presenten alza y al ganador repudie el contrato

Tabla 46

Adjudicación Directa	
Fortalezas	El plazo de su desarrollo es mínimo Los precios son cercanos al comportamiento del mercado Se garantiza el abasto del bien o servicio en menor tiempo No existe recursos de inconformidad Resuelve eventualidades no previstas dentro de la planeación
Oportunidades	Crear un registro único de proveedores Diseñar un sistema de referencia de los precios en el mercado para ser el parámetro
Debilidades	Los montos de actuación determinan la excepción a licitación La selección es discrecional No se cumple con el principio de transparencia Es altamente vulnerable a la colusión entre servidores públicos y empresas Las propuestas no son una muestra real de todo el mercado por lo que no se garantiza una competencia y obtener las mejores condiciones
Amenazas	Existe posibilidad que las propuestas pertenezcan a una misma cadena de distribución y sé de colusión.

Tabla 47

Contrato Marco	
Fortalezas	Cumple con el principio de publicidad Genera competencia ya que atienden a una demanda potencial generando expectativa de un mercado atractivo para la mejora de ofertas Garantiza la existencia de proveedores Garantiza el sostenimiento de un precio cierto por todo un ejercicio fiscal Los suscriptores no obtienen un pago hasta en tanto no se genere un contrato especifico Aumento de transparencia Disminución de los tiempos del proceso ya que se puede emitir la orden de compra de forma directa de manera electrónica
Oportunidades	Crear un registro único de proveedores Permite controlar los precios del mercado que atiende el sector público en determinados bienes
Debilidades	Se fomentan oligopolios y colusión entre los suscriptores Solo funciona con un determinado catálogo de productos
Amenazas	El mercado queda controlado entre los suscriptores No impulsa el crecimiento de nuevos oferentes

Tabla 48

Renovación de Contrato (aplicado por el Poder Judicial)	
Fortalezas	Garantiza la continuidad del abasto del bien o servicio.
Oportunidades	Puede ser un mecanismo ideal para las PyME y MiPyME
Debilidades	No cumple con la libre competencia Genera monopolios
Amenazas	El bien o servicio puede sufrir variación inesperada en el desarrollo del contrato y el contratado tenga que incumplir en lo que renegocia el ajuste de precios.

Principales problemas que presentan los procedimientos: Licitación Pública, Invitación Restringida o Licitación Privada, Subasta Electrónica Inversa, Concurso Sumario y Adjudicación Directa seleccionada de propuestas.

1. *La Colusión*[105]*:*

- Se puede dar en dos supuestos, ante la existencia de mercados imperfectos con monopolios u oligopolios el acuerdo de los precios la fija los vendedores entre ellos y proponen un precio determinado a la Administración Pública definiendo entre ellos quien será la empresa ganadora.
- El otro supuesto es que sean los servidores públicos responsables de los actos quienes realicen acuerdos previos con un determinado participante y goce de información clasificada, lo que rompe con el principio de igualdad dando la preferencia en las bases para que sea este participante el que gane.

2. *Inconsistencias en la aplicación de Normas que regulen el procedimiento*

3. *Indeterminación de las especificaciones técnicas y delimitación de la necesidad:*

- Aunque pareciera que no pasa, una realidad es que las áreas solicitantes de los bienes o servicios no realizan un adecuado planteamiento de sus necesidades, se dice bien “la identificación y

[105] DRAE, Colusión, es el pacto de dos personas para dañar a un tercero.

planteamiento del problema es el 50% de la respuesta a la solución" muchas de las adquisiciones que realiza el gobierno no cuentan con la debida identificación del problema que se va a resolver lo que conlleva a que se adquieran bienes o servicios que no resulten los más adecuados en la solución.

- El mal planteamiento trae como consecuencia: que los procedimientos de licitación pública o invitación restringida sean vulnerables a inconformidades por parte de los participantes.
- Que se adquieran bienes que no serán utilizados y se incremente el inventario.

4. *Pedir garantías desproporcionadas*

5. *Que los participantes no lean detenidamente las bases y no cumplan con los requisitos solicitados en la integración de la propuesta*

6. *Que hagan propuestas adicionales no incluidas en las bases.*

- Genera un conflicto para el servidor público responsable del acto porque está sujeto al principio de legalidad y los criterios en la Administración Pública son cerrados lo que tiende ir en perjuicio del participante.

7. *Desconocimiento de los licitantes del marco legal y del procedimiento en que participan.*

8. *En la etapa de Aclaración de Bases:*

- No acudir por pensar que no es importante y desconocer las modificaciones que ser realizan, lo que traerá como consecuencia que el licitante presente una propuesta deficiente.
- Intentar negociar las bases.

9. *No presentar la propuesta o trasmitirla electrónicamente en el lugar, fecha y hora señalada.*

10. *No incluir las garantías solicitadas.*

11. *Omitir colocar los precios.*

12. *Omitir señalar las marcas de los bienes y/o agregar los catálogos descriptivos.*

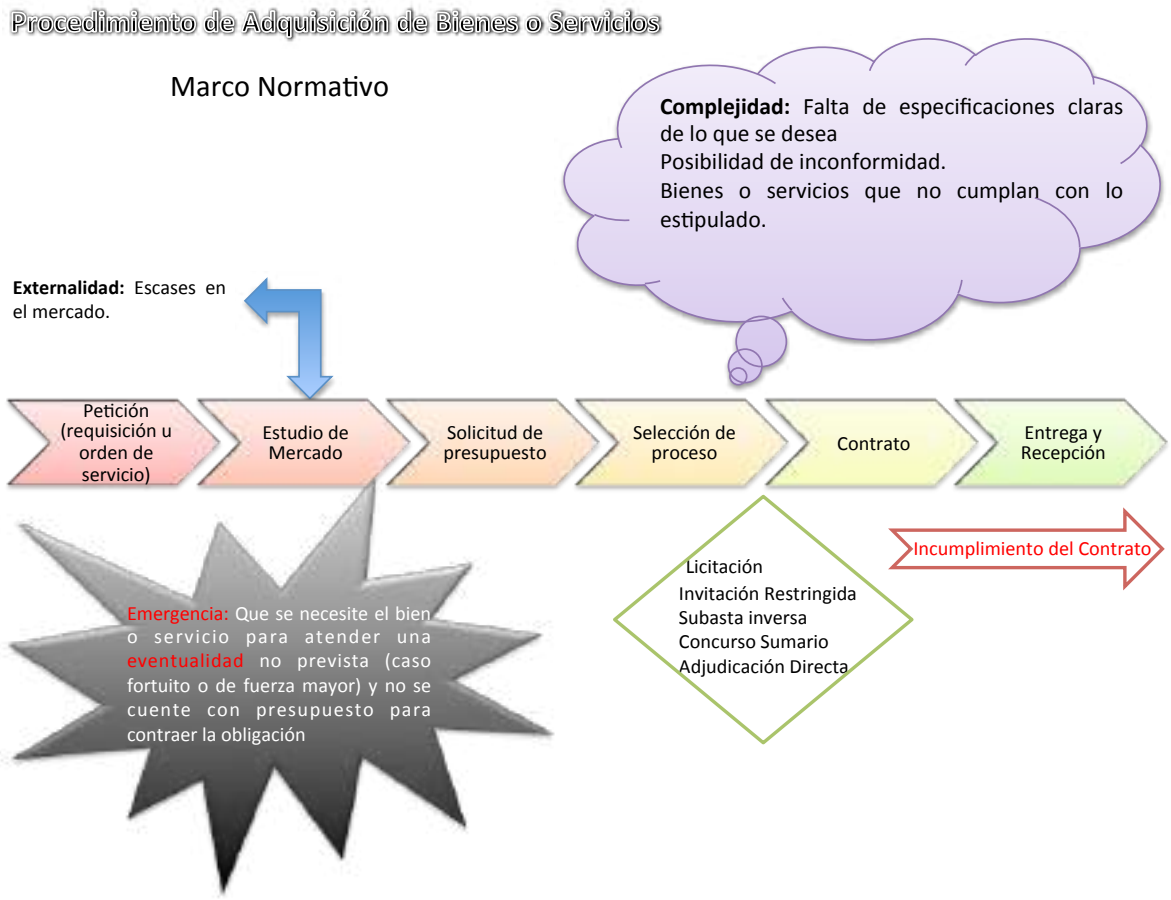
13. *No formalizar el contrato o no leer los alcances del contrato.*

5.3 Los Procedimientos y sus crisis

El Estado necesita del mercado, con reglas claras sobre su regulación ya que de la fortaleza de un mercado competitivo depende en buena medida que el Estado obtenga mejores condiciones.

Dentro del mercado participa el Estado como adquiriente, pretendiendo condicionar a los oferentes las formas y modos en que deben presentar las propuestas así como los términos de las contrataciones, pero ello no exenta de las crisis y errores que hacen ver ineficiente, ante la sociedad, la capacidad de obtener resultados por parte de la Administración Pública, tal como se ilustra en la siguiente imagen.

Imagen 2



Fuente: Elaboración propia.

Existen dos factores que ponen en crisis un procedimiento.

- **Exógenos**: externalidades del mercado, escasez del bien o producto, alza del precio por exceso de demanda, existencia de uno o pocos proveedores o prestadores del servicio (monopolios u oligopolios), también se puede dar con el incumplimiento del contrato, (rescisión).

- **Endógeno** producido en el interior de la Administración Pública como son: Falta de disponible presupuestal, falta de facultades para convocar, vicios en las bases, mala redacción de las actas de los eventos, dictámenes

técnicos mal elaborados, aceptación de propuestas incompletas o viciadas, adjudicar a una propuesta que no cumple con los requisitos, formalización del contrato fuera del plazo legal, formalización del contrato por un servidor público no facultado, cláusulas contractuales contrarias a las bases del procedimiento.

Posibles resultados que ocasionan los factores expuestos:

Consecuencias de los exógenos, lentitud en la selección de un buen proveedor que ofrezca, precio, calidad, oportunidad. No satisfacer la demanda o necesidad en tiempo. Adquirir a precios más caros de lo que marca el mercado comercial privado, por las exigencias de la rigidez del formato de la norma jurídica.

Consecuencias de los endógenos, riesgo eminente de inconformidad y suspensión de la contratación, “Litis” por interpretaciones de contratos, nulidad de los actos, ello trae aparejado la traducción de un daño patrimonial o pérdida de servicios públicos lo que se convierte en un atentado directo contra el interés público y social, que ocasionan suspensión en el cumplimiento, imposibilidad de utilizar el recurso asignado, no lograr el resultado en el tiempo deseado, hacer ver ineficaz a la Administración Pública y dar la sensación de corrupción interna.

Así con la visión obtenida de las diferentes fuentes de información, de un análisis realizado a los procedimientos de adquisición y asignación de contratos, confrontados con la realidad de las prácticas gubernamentales y del quehacer del comportamiento de un mercado se llegaron a las siguientes conclusiones.

Conclusiones

Del planteamiento descrito en esta investigación, mediante el análisis de la integración actual del sector público con el fin de saber cuáles son los procedimientos para realizar la adquisición de bienes, arrendamientos y servicios, así como la contratación de los mismos, a continuación se presentan las conclusiones al respecto con miras a un sistema de congruencia normativa y procedimental:

El tema de la asignación de contratos para la obtención de bienes, servicios, arrendamientos y obra en el sector público, es basto, amplio y complejo, por ello fue necesario delimitar la investigación, solo a los procedimientos, dejando así materia de investigación en el futuro.

Acorde a la estructuración de la investigación presentada se concluye: que el Estado mexicano se encuentra en un proceso de transformación y crecimiento en el sector gubernamental, considerando la aparición de nuevos Órganos Autónomos, quienes han tomado funciones y facultades que eran propias del Poder Ejecutivo, por lo que manifiesta una desincorporación de sus actividades, sin que represente una disminución funcional del Estado.

En este proceso de transformación, el Ejecutivo incorpora dentro de sus facultades el control pleno sobre el sector energético asumiendo a través de la nueva figura de Empresa Productiva de Estado, la responsabilidad de competir en el mercado nacional e internacional en materia de energía eléctrica y sobre hidrocarburos, buscando modernizar la planta productiva y obtener utilidades que permitan por un lado, dotarlas de autonomía de gestión presupuestaria y por otra parte incrementar las aportaciones federales; no solo las generadas por dichas empresas, sino también por aquellas vías tributarias de parte de las empresas particulares que

obtengan concesiones, en la participación del mercado en lo que fue exclusivo del Estado.

Se destaca de la reforma energética, el nuevo marco normativo que regulará a PEMEX así como a la CFE en donde se contempla la asignación de contratos que permitirá las alianzas estratégicas y la negociación público-privada en bien de dichas Empresas Productivas de Estado.

El llamado bono demográfico obliga al Estado a crear cada año instancias gubernamentales encargadas de la impartición de justicia, oficinas de trámites, servicios públicos, hospitales, escuelas, etc., por lo que el sector público también tiende a crecer proporcionalmente a la demanda.

De los tres Poderes tradicionales, es el Judicial quien presenta el mayor crecimiento, obligado a dar atención y respuesta a las constantes reformas legales y surgimiento de nuevos marcos normativos, con la creación de tribunales especializados en las diferentes ramas del Derecho con el fin único de impartir mayor y mejor justicia.

En el caso particular del Poder Legislativo, su crecimiento se ve en áreas de investigación y acervo de información que permiten con ello dotar de herramientas a la técnica legislativa en la creación y modificación de las leyes.

Con el recuento de la dimensión que tiene la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal se puede afirmar que el valor del Estado Mexicano en el uso y aplicación de recursos públicos asciende en promedio cerca de los seis billones de pesos.

Por lo anterior, la investigación obligó a analizar el origen de los principios administrativos y el marco normativo rector de la integración del presupuesto y su ejercicio, bajo el enfoque económico de que el Estado se encuentra inverso dentro

del mercado donde la oferta y la demanda determinan el precio de los bienes y servicios así como la capacidad del poder adquisitivo, llegando a la conclusión que en México existe un mercado imperfecto en donde aún no se cuenta con las condiciones de competencia pese a los esfuerzos gubernamentales de alentar inversión, lo que hace contradictorio que la regla general de la asignación de contratos sea a través de la licitación pública, convirtiéndola en realidad en la excepción, por los resultados que se obtiene cada vez que se aplica el procedimiento vigente.

Dotar de insumos en tiempo y forma para que funcione el aparato gubernamental, es una responsabilidad de los titulares de cada organismo público, los cuales están obligados a cumplir la diversidad de normas jurídicas que regulen los procedimientos de contratación, pero sobre todo deben realizar una valoración a fondo sobre las capacidades y honestidad en la designación de quienes actuarán en su nombre. En el análisis de los perfiles que se realizó en la investigación sobre los compradores y vendedores, se acredita que los compradores gubernamentales están altamente limitados en el desarrollo de habilidades en particular la más importante, la que tiene que ver en obtener las mejores condiciones para el Estado en lo que se llama el arte de negociar.

Es factible afirmar que no ha resultado fácil acreditar ventajas para el Estado en cuanto adquisiciones y contrataciones, cuando la realidad del comportamiento histórico del comercio demuestra que el acuerdo de las voluntades está siempre sujeto a un proceso de negociación que no solo se ve limitado en cuanto al precio sino que es multifactorial.

El análisis normativo de la asignación de contratos del sector público que se realizó en presente investigación, concluye que los Poderes, Legislativo y Judicial se han dotado de normas legales que pretenden alinearse a lo previsto en el Artículo 134 de la Constitución, sin que sean disposiciones que cumplan con el rango de Ley. El Ejecutivo sí cumple con tener una Ley que regula sus

actuaciones en materia de adquisiciones, sin embargo, a la distancia de 15 años desde su promulgación, pese a sus reformas, aún se considera deficiente a la realidad del comportamiento del mercado y acciones legales de vanguardia como los Contratos Marco que se quedan sin un sustento legal efectivo.

En el caso particular de los Estados, que se dotan de sus propias leyes tomando como referencia la Constitución local que les otorga autonomía, es destacable que algunos de ellos regulan en una sola ley, todos los procedimientos permitidos que deberán aplicar los poderes locales, municipios, órganos autónomos estatales, fideicomisos, administración pública central y descentralizada en cuanto a adquisiciones y contrataciones.

Se detectaron y expusieron en la presente investigación que el sector público atendiendo el tipo de unidad adquiriente, cuenta con los siguientes procedimientos para la asignación de un contrato:

- Licitación Pública la regla general
- Invitación Restringida
- Subasta Electrónica Inversa
- Concurso Sumario Público
- Adjudicación Directa
- Renovación de Contrato
- Contrato Marco

El análisis de los procedimientos de asignación de contratos con los que cuenta el Sector Público, son ineficientes en cuanto al tiempo que consumen en su implementación, desarrollo y celebración de contrato, sin considerar los tiempos de entrega, lo que ocasiona muchas demoras en la obtención de los bienes o servicios, por ello, es necesario instrumentar mecanismos que simplifiquen los plazos y que ofrezcan mayores oportunidades de crecimiento en el desarrollo de habilidades de los compradores, así como esquemas que transparenten la

aplicación de recursos con criterios claros y precisos, dejando lo menos posible la aplicación de discrecionalidad la cual vulnera el principio de legalidad.

En la coincidencia de los ordenamientos analizados, se presentan cuatro temas fundamentales que deben ser atendidos en una sola respuesta de mejora en la sistematización[106] de la asignación de contratos y que se presenta a manera de propuesta:

A) Padrón Único Federal de Proveedores dedicados atender al Sector Público sin que ello limite su participación en el mercado interno privado.

- A manera de propuesta se considera viable que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Secretaría de Economía sean las responsables de la integración de dicho padrón, puesto que ambas dependencias cuentan con facultades e información relativa a la actividad de las personas físicas o morales que se dedican a la actividad comercial.
- Los particulares al registrarse como proveedores para el sector público, obtendrán una licencia federal, la cual calificará los rubros de especialidad comercial y general, así como su capacidad técnica instalada y capacidad crediticia, adicionalmente podrán obtener puntuaciones por oportunidad y calidad, lo que les permitirá generar confianza en la determinación de flexibilidad en la imposición de garantías de cumplimiento. Se hace la anotación de que el Sistema CompraNet ya dispone de una herramienta similar, aunque no expide la licencia que se propone y la validación de la información, queda en manos de las unidades compradoras, por lo que faltan controles adecuados.

[106] Por sistematización se conceptualiza la intervención de varias instancias gubernamentales lo que permite ofrecer a la ciudadanía una mayor transparencia en el ejercicio del recursos público, evita la concentración permitiendo con ello una Administración horizontal y por proyectos que permiten obtener las mejores ventajas para el Estado.

- Con la licencia federal ya no será necesario solicitar durante los procedimientos, documentación administrativa, legal o fiscal, únicamente se revisaría el estatus sobre inhabilitación y su puntaje de calificación que le hayan otorgado las unidades compradoras.

B) Instrumentos de planeación claros y precisos que estén enfocados a identificar las partidas presupuestales específicas que realmente hacen funcionar al órgano del Estado Mexicano tales como: seguros, mantenimientos, combustible, llantas, papelería, etc. Determinado plazos y fechas de su ejecución y el incumplimiento motivo de sanción por responsabilidad, lo que rompería el histórico reiterado de que los programas Anuales de Adquisiciones no se cumplan a cabalidad.

- Las partidas genéricas que atiendan al funcionamiento de programas, eventos o proyectos, deben ser identificadas por separado donde se puedan dar los supuestos de modificación o cancelación de los mismos, lo que permitirá al Estado hacer uso de los procedimientos de Licitación Pública Consolidada e impulsar la figura de los Contratos Marco.

C) Con el avance tecnológico es factible poner en funcionamiento una tienda virtual[107], donde los proveedores interesados en atender al Gobierno, publiquen ofertas, promociones, remates, etc. ofreciendo un campo de oportunidades donde se vean beneficiados el Gobierno y el sector privado que atiende las necesidades del primero.

- El sistema CompraNet es una plataforma que puede evolucionar para permitir la interacción permanente de ofertas, en particular las liquidaciones, remates ventas de saldos que necesitan hacer las

[107] Ramírez Rosa, Tesina Propuesta para la implementación de un Instituto Federal de Contrataciones Públicas, Abril 2015, INAP

empresas, las cuales carecen de espacios dónde publicitar sus ofertas.

D) La investigación de mercado debe ser realizada por un solo ente gubernamental. Se propone que sea la Procuraduría Federal del Consumidor, quien ha ganado un prestigio ante la sociedad en la materia, al presentar información al consumidor en general sobre el comportamiento del precio y calidad, además de contar con la infraestructura y la experiencia reconocida de su personal. La Investigación de Mercado que realice, permitiría fijar los topes máximos de los precios a las unidades compradoras.

- A efecto de no romper con el tipo de mercado en que se encuentra inmerso el sector púbico, las investigaciones de mercado deberán ser producto de la consulta al Padrón Único de Proveedores del Sector Público.
- Las unidades compradoras podrán ser evaluadas en la generación de economías si se marcan topes máximos de precios, permitiendo con ello que los compradores desarrollen habilidades de negociación para obtener mejores precios, haciendo hincapié que la legislación reciente de las Empresas Productivas de Estado, faculta a los compradores para obtener mejores condiciones a favor de él.
- Con las investigaciones de mercado realizadas por la PROFECO, se estaría en la posibilidad de integrar adecuadamente los Programas Anuales del estimado aproximado de los gastos.
- El comportamiento del ejercicio del gasto presentaría una relativa uniformidad en cuanto a los precios de los bienes, servicios y arrendamientos.

Se considera altamente conveniente la formación de un Consejo Nacional de Contrataciones donde se puedan evaluar las condiciones del mercado, este organismo deberá:

- Integrar un diagnóstico de la realidad geografía nacional que arroje indicadores de los mercados y falta de condiciones de comunicación, donde no hay proveedores ideales para el sector público en el orden municipal o de delegaciones políticas, lo que permitirá coadyuvar en el fomento de PyME y MiPyME con incentivos fiscales.

- En la elaboración del diagnóstico deberán por lo menos intervenir las Secretarías de Economía, Hacienda y Crédito Público y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con la participación de los Estados y Municipios, las Cámaras de Comercio, Industria, Escuelas de Educación Superior y Tecnológicos, etc.

- En función del diagnóstico, determinar cuáles serán las excepciones a la licitación pública o bien dónde el pliego de consignas o cláusulas de las mismas, ofrecerá beneficios por la venta a instancias públicas de acuerdo con la clasificación regional.

- Permitirá brindar certeza donde no se pueda llevar a efecto procedimientos electrónicos y donde será obligatorio el uso de herramientas como las TIC.

- Dicho Consejo contará con las facultades para emitir las excepciones al proceso de licitación pública en lo general y en lo particular.

Las normas deben ser justas, tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Del análisis realizado al marco normativo que regula los procedimientos a los Estados, se detectó que algunos cuentan con una sola ley que aplica para todos los órdenes de gobierno, por lo que se considera altamente factible que sea una

sola Ley General quien regule los tipos de procedimientos que utilizará el aparato gubernamental.

La Ley General que emita el Congreso de la Unión, deberá regular lo relativo a la planeación, la descripción del desarrollo los únicos procedimientos reconocidos para el sector público para la asignación de contratos, ya que el marco normativo analizado no precisa cómo se debe desarrollar la adjudicación directa, la mayoría se centra en sobre-regular el procedimiento de licitación. Indiscutiblemente esta Ley deberá precisar las disposiciones que favorezcan el fomento del crecimiento del mercado, mediante la participación de las MiPyME y PyME, toda vez que algunos de los procedimientos que existen no favorecen el fortalecimiento de las empresas que inician, en tanto la competencia no es en igualdad de condiciones, ya que las grandes empresas nacionales o transnacionales gozan de mayores capacidades para quedarse con las licitaciones.

La simplificación administrativa se debe dar con el uso del Padrón Único de Proveedores para el Sector Público que sea el universo de trabajo para realizar las investigaciones de mercado, este mecanismo recortará los tiempos de lo que se ha llamado la *"Triada"* y permitirá con mayor soltura determinar la factibilidad de la aplicación de alguno de los procedimientos que se han estudiado, sin que exista la presión de una regla general y otorgar la facultad de actuar conforme mejor convenga al interés público.

En lo relativo a los montos de actuación que delimitan el ejercicio de los procedimientos, se debe preponderar lo relativo a la utilización de un mecanismo de sorteo de selección que deberá arrojar el propio Sistema CompraNet o el que se pone en marcha, atendiendo a la regionalidad, limitando la facultad discrecionalidad de quienes se invita a participar.

La facultad discrecional solo operaría para los casos en donde acorde al diagnóstico, no sea factible la utilización de las TIC o la regionalidad por causas geográficas que solo permitan disponer de ciertos oferentes.

Los modelos de contratos que utilizaría la Administración Pública deberán ser revisados y autorizados por quien determine el nuevo Sistema Nacional Anti-corrupción, a los efectos de que establezcan las cláusulas mínimas y la uniformidad de formatos.

Un solo marco legal, ofrecería la posibilidad de que la revisión de las cuentas públicas y las auditorías se desarrollen bajo un mismo lineamiento, sin que sea necesario contar equipos multidisciplinarios. Check list apropiado, eficaz sin que se viertan criterios de los auditores fuera del marco legal o presunciones sin fundamentación, con ello se evitarían las micro-regulaciones que arbitrariamente bajo el amparo de las oquedades legales que emite cada dependencia, lo que ha generado un oasis para que ciertos proveedores obtengan ventaja.

Es indiscutible que el desarrollo e implementación de todo sistema nuevo de selección de asignación de contratos públicos, lleva implícito una reforma constitucional al artículo 134, donde se deberán reconocer los procedimientos que seguirá el Estado mexicano en dicha materia. Es conveniente ya no señalar una regla general, porque las medidas de control que instrumente el sistema nacional de contrataciones, garantizaría la eficiencia y eficacia apegada al comportamiento real del mercado según su ubicación geográfica.

Considerando que el perfil de los compradores es de alta especialidad, se deberá contar con la certificación de actitudes, capacidades, calidad, honestidad y conocimientos en el manejo de las herramientas de negociación por lo que deberán estar acreditados por una institución especializada en la formación integral de servidores públicos encargados en la asignación de contratos, por lo cual se recomendaría que sea el Instituto Nacional de la Administración Pública

A.C el pionero en el proceso de certificación por la experiencia que tiene en la formación de profesionales orientados al servicio público.

Un tema pendiente para analizar es el de los salarios que perciben los servidores públicos encargados de las adquisiciones, ya que bien podrían ser similares a los que reciben los compradores o vendedores del sector privado quienes tienen un salario base y reciben una compensación en función de las economías logradas o ventas realizadas.

Se reconoce que es un tema de amplia discusión puesto que siempre está por demás el significado del servicio público, aun así, sería loable que se instituyera por lo menos a manera de estímulo, el reconocimiento y certificación del órgano de gobierno que obtenga los mayores logros económicos en la ejecución de su gasto.

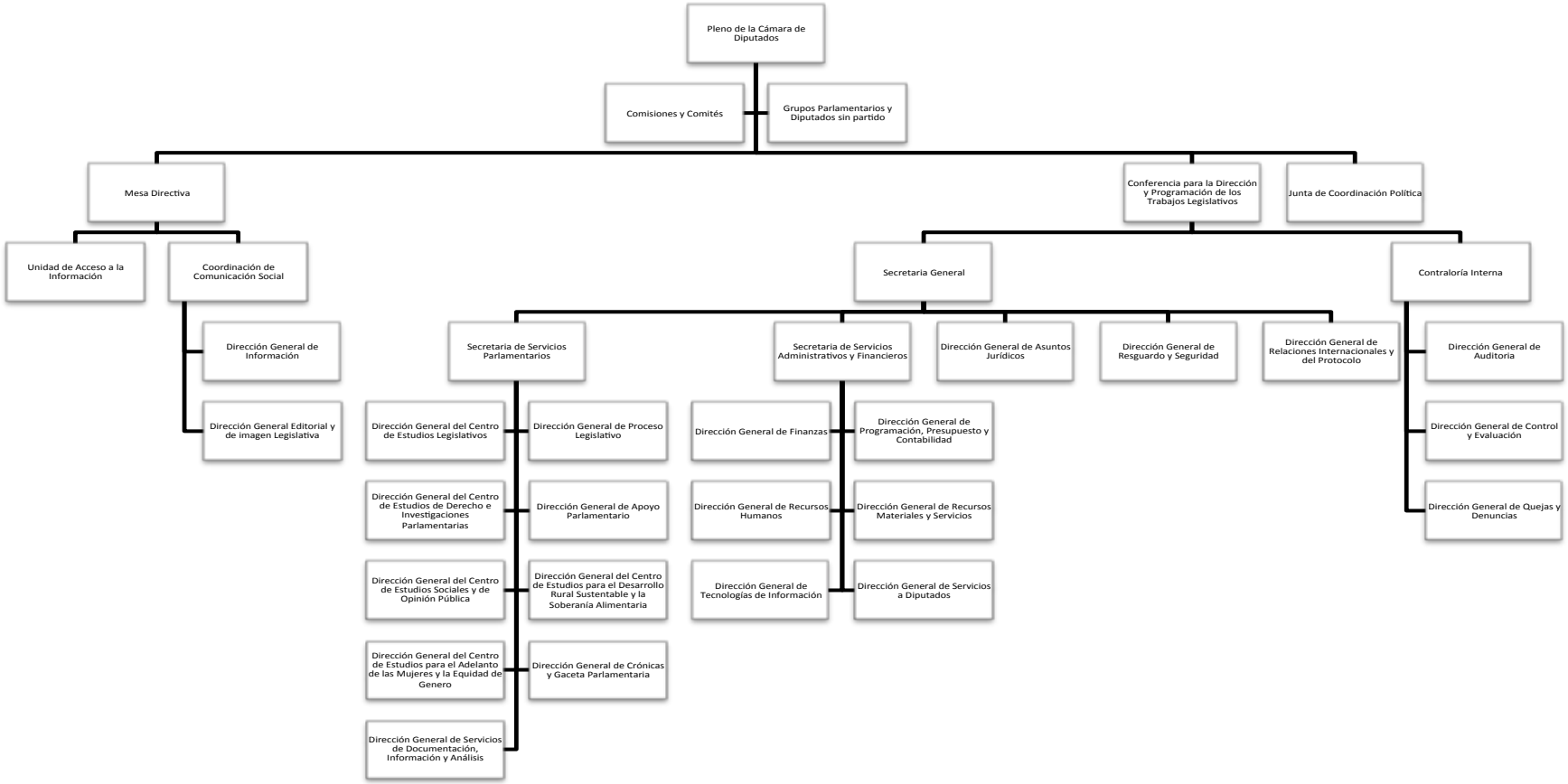
Finalmente, esta investigación tiene un aporte a la Ciencia de la Administración Pública, al valorar la viabilidad de dar congruencia en un solo marco normativo, a los procedimientos de asignación de contratos en la dimensión del contexto global en que se encuentra el sector público, además de trazar políticas públicas que impulsen el crecimiento económico, ya que el gasto gubernamental es uno de los pilares que impulsa el desarrollo.

Consecuentemente permitirá dignificar la imagen de los servidores públicos que se encuentran como responsables de la aplicación de los recursos mediante mecanismos claros y precisos que evitarán corrupción y brindarán transparencia en su manejo.

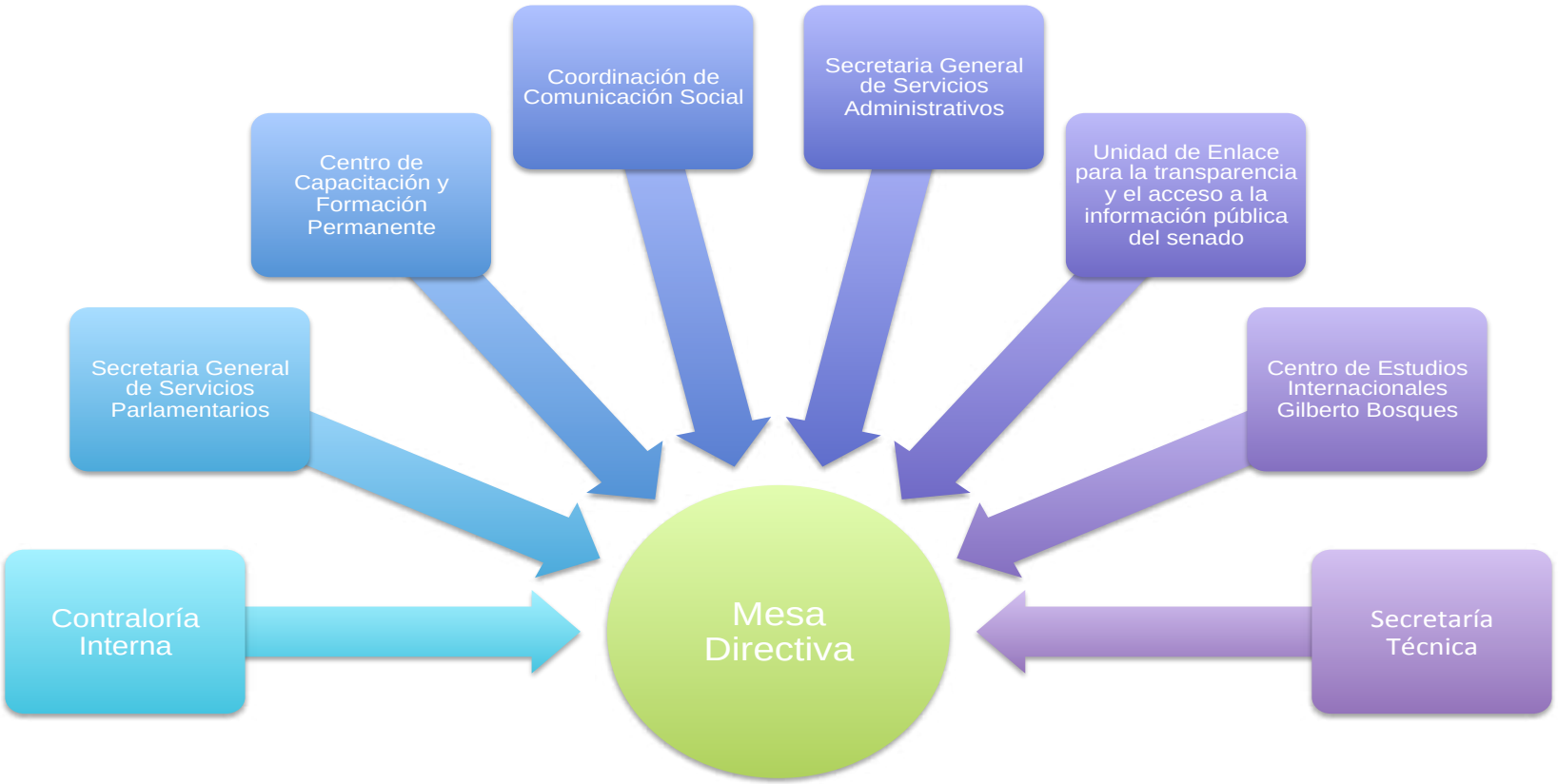
ANEXOS

Anexo I

Estructura General de Organización de la Cámara de Diputados



Anexo II


Coordinación de Comunicación Social
Secretaria General de Servicios Administrativos
Centro de Capacitación y Formación Permanente
Unidad de Enlace para la transparencia y el acceso a la información pública del senado
Secretaria General de Servicios Parlamentarios
Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques
Contraloría Interna
Mesa Directiva
Secretaría Técnica

Anexo III

Órganos desconcentrados verticales que existen actualmente dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, acorde a los ramos cuya asignación de recursos se prevé en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y lo dispuesto en los reglamentos internos de las dependencias.

Número y Ramo[1]	Órgano Desconcentrado	Total
04 Gobernación[2]	• Centro de Investigación y Seguridad Nacional • Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal • Instituto Nacional de Migración • Secretaría General del Consejo Nacional de Población • Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados • Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas • Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales • Centro Nacional de Prevención de Desastres • Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres • Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal • Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública • Policía Federal • Servicio de Protección Federal • Prevención y Readaptación Social.	14
06 Hacienda y Crédito Público[3].	• Comisión Nacional Bancaria y de Valores • Comisión Nacional de Seguros y Fianzas • Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro • Servicio de Administración Tributaria	4
08 SAGARPA[4].	• Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios; • Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero; • Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca; • Instituto Nacional de Pesca; • Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera; • Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas, y	7

[1] Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.
[2] Reglamento Interior de la Secretaria de Gobernación, publicado en el Diario Oficial última reforma del 15 de enero del 2014.
[3] Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial, última reforma 30 de Diciembre del 2013.
[4] Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicado en el Diario Oficial, última reforma 25 de Abril del 2012.

	• Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.	
09 Comunicaciones y Transportes[5].	• Instituto Mexicano del Transporte • Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano • Comisión Federal de Telecomunicaciones	3
10 Economía[6].	• Comisión Federal de Competencia • Comisión Federal de Mejora Regulatoria, y • Instituto Nacional de la Economía Social.	3
11 Educación Pública[7].	• Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal • Comisión de Apelación y Arbitraje Deportivo • Consejo Nacional para la Cultura y las Artes • Instituto Nacional de Antropología e Historia • Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura • Instituto Nacional del Derecho de Autor • Instituto Politécnico Nacional • Radio Educación, y • Universidad Pedagógica Nacional.	9
12 Salud[8].	• Comisión Nacional de Bioética • Centro Nacional para la Prevención y Control de las Adiciones. • Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública • Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva; • Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud; • Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea; • Centro Nacional de Rehabilitación; • Centro Nacional de Trasplantes; • Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades; • Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA; • Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia; • Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios; • Comisión Nacional de Arbitraje Médico; • Comisión Nacional de Protección Social en Salud; • Hospital Juárez de México, y • Servicios de Atención Psiquiátrica.	16
14 Trabajo y Previsión Social[9].	• Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo • Comité Nacional Mixto de Protección al Salario	2
16 Medio Ambiente	• Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	3

[5] Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, publicado en el Diario Oficial, última reforma 09 de Febrero del 2010.
[6] Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, Publicado en el Diario Oficial, última reforma 14 de Enero del 2013.
[7] Reglamento Interior de la Secretaría de Educación, Publicado en el Diario Oficial, última reforma 1 de Octubre del 2013.
[8] Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, Publicado en el Diario Oficial, última reforma 10 de Enero del 2011.
[9] Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Publicado en el Diario Oficial, última reforma 1 de Diciembre del 2009.

y Recursos Naturales[10].	• Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, y • Comisión Nacional del Agua.	
18 Energía[11].	• Comisión Reguladora de Energía; • Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias; • Comisión Nacional de Hidrocarburos, y • Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía.	4
20 Desarrollo Social[12].	• Instituto Nacional de Desarrollo Social; • Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y • Delegaciones de la Secretaría en las entidades federativas.	3
27 Función Pública[13].	• Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales	1
36 Seguridad Pública.	• Policía Federal • Prevención y Readaptación Social • Servicio de Protección Federal	3
Relaciones Exteriores[14]	• Las Delegaciones; • El Instituto Matías Romero, y • El Instituto de los Mexicanos en el Exterior.	3
Turismo[15]	• Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes, y • Instituto de Competitividad Turística.	3
15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano[16].	• Registro Agrario Nacional	1
	Total	**79**

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia lo dispuesto en el Reglamento Interior de cada Secretaria.

[10] Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Publicado en el Diario Oficial, última reforma 26 de Noviembre del 2012.
[11] Reglamento Interior de la Secretaria de Energía, Publicado en el Diario Oficial, última reforma 11 de Octubre del 2012.
[12] Reglamento Interior de la Secretaria de Desarrollo Social, Publicado en el Diario Oficial, última reforma 15 de Julio del 2013.
[13] Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Publicado en el Diario Oficial, última reforma 3 de agosto del 2011
[14] Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Publicado en el Diario Oficial, última reforma 30 de Septiembre del 2013.
[15] Reglamento Interior de la Secretaria de Turismo, Publicado en el Diario Oficial, última reforma 30 de Diciembre del 2012.
[16] Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Publicado en el Diario Oficial, última reforma 2 de abril del 2013.

Anexo IV

Gasto Neto del Sector Público Presupuestario Calendario anual (2014), Millones de pesos (Flujos Acumulados)

Concepto	Millones de pesos											
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Total	378,602.1	704,470.2	1,027,350.7	1,367,599.2	1,712,198.6	2,172,293.7	2,587,120.9	2,910,801.4	3,279,077.3	3,636,008.8	4,020,281.4	4,530,631.3
Programable 1_/	282,381.5	532,492.3	797,691.6	1,076,559.1	1,367,596.9	1,663,720.6	2,015,378.2	2,287,177.4	2,588,362.7	2,888,955.7	3,230,653.5	3,575,025.8
Corriente	225,912.5	410,868.4	604,472.3	819,857.0	1,031,588.3	1,255,817.1	1,526,849.7	1,727,070.8	1,935,336.3	2,161,242.3	2,417,222.6	2,678,648.8
Servicios personales	103,052.7	174,971.9	249,620.2	325,192.0	406,637.6	485,706.3	592,444.1	646,296.8	721,901.5	805,535.2	907,976.6	1,020,122.0
Directos	51,867.7	91,645.3	135,054.8	177,867.2	223,081.0	264,370.2	318,703.8	361,727.6	406,846.2	448,841.8	507,339.8	584,871.6
Indirectos	51,185.1	83,326.6	114,565.4	147,324.8	183,556.6	221,336.1	273,740.3	284,569.2	315,055.3	356,693.4	400,636.9	435,250.4
Otros gastos de operación	86,059.9	148,327.7	226,141.7	299,181.7	377,680.7	455,043.2	555,455.5	641,280.9	723,181.6	809,929.1	918,839.6	1,002,529.8
Materiales y suministros	14,122.9	28,487.9	44,405.0	63,846.7	84,897.5	105,969.7	130,406.1	152,698.2	173,460.0	194,555.6	215,364.4	239,776.7
Servicios generales	67,626.0	111,707.5	165,307.8	214,797.5	269,823.7	322,247.4	385,706.2	446,490.3	495,826.8	555,863.0	633,578.6	686,120.1
Otras erogaciones	4,311.0	8,132.3	16,428.9	20,537.5	22,959.4	26,826.1	39,343.2	42,092.4	53,894.8	59,510.5	69,896.6	76,633.0
Subsidios y transferencias	36,799.8	87,568.5	128,709.9	195,482.5	247,269.1	315,066.5	378,948.6	439,491.7	490,251.4	545,775.9	590,404.2	655,994.3
Capital	56,469.0	121,623.9	193,219.3	256,702.1	336,008.6	407,903.5	488,528.5	560,106.5	653,026.4	727,713.4	813,430.8	896,377.0
Inversión física	59,073.5	114,374.6	183,408.9	247,250.1	323,485.2	395,087.4	475,773.5	543,897.1	635,857.1	710,458.7	763,950.7	820,065.2
Directo	47,409.5	79,770.7	125,669.6	158,569.4	202,498.2	246,639.2	292,645.2	328,761.5	388,218.8	436,251.5	473,463.0	516,232.2
Indirecto	11,664.0	34,603.9	57,739.3	88,680.7	120,987.0	148,448.1	183,128.2	215,135.5	247,638.4	274,207.2	290,487.7	303,833.0
Otros gastos de capital	-2,604.5	7,249.3	9,810.4	9,452.0	12,523.4	12,816.1	12,755.0	16,209.5	17,169.3	17,254.7	49,480.1	76,311.8
Directo	-702.1	7,719.9	10,094.3	9,396.5	10,872.6	11,004.6	10,874.9	12,185.6	13,097.9	13,134.1	43,678.4	70,509.8
Indirecto	-1,902.4	-470.6	-283.9	55.5	1,650.8	1,811.5	1,880.1	4,023.9	4,071.4	4,120.6	5,801.7	5,802.0
No programable	96,220.7	171,977.9	229,659.2	291,040.1	344,601.7	508,573.1	571,742.8	623,624.0	690,714.6	747,053.1	789,627.9	955,605.5
Costo financiero	19,573.5	27,412.8	40,764.8	54,721.3	60,119.1	173,186.2	186,602.7	193,624.3	206,318.5	217,482.5	225,324.6	346,014.8
Participaciones	52,192.6	112,769.0	157,855.0	209,148.6	258,202.4	303,271.4	353,269.8	397,951.7	447,637.9	494,669.1	538,928.2	584,722.6
Adefas y otros	24,454.6	31,796.1	31,039.4	27,170.2	26,280.2	32,115.4	31,870.3	32,048.0	36,758.2	34,901.6	25,375.2	24,868.0
Partidas informativas:	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Gasto corriente	317,542.0	577,003.4	828,355.7	1,105,308.7	1,370,836.8	1,759,266.9	2,093,562.2	2,345,786.6	2,621,265.9	2,903,583.5	3,202,582.0	3,630,223.9
Gasto de capital	61,060.1	127,466.4	198,994.6	262,289.7	341,360.8	413,025.7	493,557.3	565,013.3	657,809.6	732,423.3	817,697.2	900,404.7
Gasto de pensiones	58,693.0	95,356.3	137,486.5	178,400.4	219,686.7	257,647.6	300,358.8	349,819.1	382,282.5	428,675.4	492,430.6	523,434.4

1_/ Con el fin de no doble contabilizar el ingreso y el gasto público se excluyen las operaciones compensadas que son aquellas transacciones que representan un ingreso para las entidades bajo control presupuestario directo y un gasto para el Gobierno Federal (subsidios, transferencias y aportaciones al ISSSTE).

Fuentes de Información

Bibliografía

Chopra , Sunil, and Peter Meindl. *Administración de la Cadena de Suministro.* 5ª edición. Pearson, 2013.

Cruz Mecinas , Leonel . *Compras un enfoque estratégico .* 1ª edición . Mc Graw Hill, 2007.

Lucero Espinoza, Manuel . *La Licitación Pública.* 4ª edición . Porrúa, 2009.

López-Elías, José Pedro . *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México .* 1ª edición . UNAM, 1999.

Arciniega Rendón, José Manuel . *Sistematización del Régimen Jurídico Mexicano en Materia de Adquisiciones del Gobierno Federal .* Tesis . INAP, 2013.

Arrieta , Pedro. *La Integración Social de la Chontalpa .* 1ª edición . Universidad Iberoamericana , 1994.

Ayala Espino , José Luis . *Limites del Mercado Limites del Estado .* México: INAP, 1992.

Bandeira de Mello , Celso António . *Curso de Derecho Administrativo .* 1ª edición en español . Porrúa , 2006.

Barnes García , Guillermo . *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano.* 1ª edición . INAP, 2000.

Bejarano Sánchez , Manuel . *Obligaciones Civiles .* 6ª edición . Oxford, 2010.

Bonnin, Charles-Jean. *Principios de Administración Pública .* 2ª reimpresión . Fondo de Cultura Económica , 2013.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, and Manuel Lucero Espinoza. *Compendio de Derecho Administrativo .* Porrúa, 2000.

Diaz del Castillo , Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España.* Vol. I. Pedro Robredo, 1939.

Enríquez Rubio, Ernesto;. *Administración de Recusos Materiales en el Sector Público .* 1ª edición . INAP-SECODAM, 2002.

Fischer, Laura , and Jorge Espejo . *Mercadotecnia .* 4ª edición . Mc Graw Hill, 2011.

Foulcautl, Michel . *Estrategias de Poder .* 1ª edición . Vol. II. : Paidos Ibérica S.A, 1999.

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo .* 48ª edición . Porrúa, 2012.

Fred R, David. *Conceptos de Administración Estratégica.* 14ª edición. Translated by Veronica del Carmen Alba Ramírez. México: Pearson, 2013.

Guerrero Orozco, Omar. «La Formulación de Principios en la Administración Pública.» *Convergencia* (UNAM) 6 (2009).

Gómez de Lara, Fernando , and Alejandro Sosa Arciniega. *Comentarios a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.* 1ª edición . Novum, 2012.

Hernández Oliva , Rocío Citlalli. *Globalización y Privatización: El Sector Público en México, 1982-1999.* 1ª edición . INAP, 2001.

Hobbes, Thomas. *Leviatán.* 2ª edición, 19ª reimpresión . Fondo de Cultura Económica, 2013.

Infante Meléndez, Héctor Mateo . *Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público .* 1ª edición . INAP, 2011.

Kaplan, Marcos;. *Crisis y Futuro de la Empresa Pública.* 1ª edición . Edited by UNAM-PEMEX. 1994.

Kelsen , Hans. *Teoría General del Estado .* 1ª edición 2ª reimpresión . Ediciones Coyoacán , 2008.

Münch, Lourdes , and José G. García Martínez . *Fundamentos de Administración .* 9ª edición . Trillas , 2012.

Malhotra, Naresh K. *Investigación de Mercados.* 5ª edición . Translated by María Elena Ortíz Salinas. Pearson , 2008.

Mankiw, N. Gregory. *Principios de Economía.* 6ª edición . CENGACE, 2012.

Martínez Morales , Rafael . *Diccionario Jurídico Téorico Práctico .* 1ª reimpresión . IURE editories , 2010.

Martínez Morales , Rafael I. *Derecho Administrativo 2o. Curso .* 5ª edición . Oxford , 2012.

Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er Curso.* 6ª edición. Oxford, 2011.

Marx, Carlos . *El Capital II.* 3ª edición, 6ª reimpresión. Vol. II. Fondo de Cultura Economica , 2012.

Medina Peña, Luis . *Hacia el Nuevo Estado .* 3ª edicón 1ª reimpresión . Fondo de Cultura Economica , 2012.

Merino, Mauricio . *Los Programas de Subsidio al Campo.* 1ª edición . CIDE, 2009.

Moyado Estrada , Francisco. *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública.* 1ª edición. INAP, 2014.

Nava Negrete , Justo . *Organismos Públicos Descentralizados .* 1ª edición . Porrúa, 2011.

Nava Vazquez, César . *La División de Poderes y de Funciones .* 2ª edición . Porrúa , 2008.

Newlyn, W.T. *Teoria Monetaria.* 2ª edición . Fondo de Cultura Economica , 1974.

Parkin , Michel . *Economía.* 8ª edición . Pearson , 2009.

Peniche, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho .* 10ª edición . Porrúa, 1990.

Ramírez, Rosa . *Propuesta para la implementación de un Instituto Federal de Contrataciones Públicas.* INAP Tesina , 2015.

Ramos Torres , Daniel . *Los Contratos Administrativos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.* 1ª edición . Public Management de México S.C, 2012.

Roldán Xopa, José . *Derecho Administrativo .* 1ª edición 2ª reimpresión . Oxford , 2012.

Rodríguez , Cesar. «Las Dificultades de las Transiciones Administrativas de los Municipios en México.» *Centro de Estudios Sociales y de Opinión de la Cámara de Diputados* (Camara de Diputados) 23 (2007).

Ruiz García , Laura . *Contratos Administrativos.* 1ª edición . Flores Editor y Distribuidor, 2010.

Samuelson, Paul A., and William D. Nordhaus. *Economía con aplicaciones a Latinoamérica .* 19º edición . Mc Graw Hill, 2010.

Sangri Coral , Alberto . *Administración de Compras Adquisiciones y abastecimiento.* 1ª edición . México: Patria, 2013.

Sayagués, Alberto. *Reformas al Sistema de Compras Estatales .* 1ª edición . Montevideo, 2011.

Smith, Adam. *La Riqueza de las Naciones .* 1ª edición . Orbis, 1983.

Treviño García , Ricardo . *Teoría General de las Obligaciones.* 1ª edición. Mc Graw Hill, 2007.

Uribe Arzate, Enrique . *El principio de Supremacía Constitucional éxegesis y prolegómenos .* 1ª edición . Porrúa , 2010.

Valls Hernández, Sergio , and Carlos Matute González. *Nuevo Derecho Administrativo.* 3ª edición. Porrúa, 2011.

Vicher, Diana. *De la Reforma administrativa a la Reforma neogerencial en Hispanoamérica.* 1ª edición . Toluca: IAPEM, 2009.

Zamora y Valencia, Miguel Angel . *Contratos Civiles .* 10ª edición . Porrúa , 2004.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas
- Ley Federal de Competencia Económica
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley General de Deuda Pública
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley de Planeación
- Ley del Banco de México
- Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Comercio Exterior

- Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana
- Empresa
- Ley de Hidrocarburos
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, 2014, 2015
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, 2014, 2015
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Poder Judicial
- Ley de Petróleos Mexicanos
- Ley Patrimonial del Estado de Aguascalientes
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California Sur
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes muebles del Estado de Campeche.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza
- Ley de Adquisiciones, Servicios y Arrendamientos del Sector Público en el Estado de Colima
- Ley de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Contratación de Servicios para el Estado de Chiapas
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios y Obra Pública del Estado de Chihuahua
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango
- Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato
- Ley de Administración de Recursos Materiales del Estado de Guerrero
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Hidalgo
- Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco
- Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles e Inmueble del Estado de Michoacán de Ocampo
- Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y soberano de Morelos

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Almacenes del Estado de Nayarit
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León
- Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Oaxaca
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal del Estado de Puebla
- Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Quintana Roo
- Ley de Adquisiciones del Estado de san Luis Potosí
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Administración de Bienes Muebles para el Estado de Sinaloa
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal de Sonora
- Ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios del Estado de Tabasco
- Ley de Adquisiciones para la Administración Pública del Estado de Tamaulipas y sus Municipios
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Tlaxcala
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Yucatán
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas
- Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal
- Código Fiscal de la Federación
- Código Civil Federal
- Código de Comercio
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte
- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- Reglamento Interior de la Secretaria de Desarrollo Social

- Reglamento Interior de la Secretaria de Economía
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación
- Reglamento Interior de la Secretaria de Energía
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública
- Reglamento Interior de la Secretaria de Gobernación
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores
- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Reglamento Interior de la Secretaria de Turismo
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector
- Público
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación
- Acuerdo General de Administración VI/2008 del Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el que se regulan los procedimientos para la Adquisición, Administración y Desincorporación de Bienes y la Contratación de Obras, Usos y Servicios requeridos por este Tribunal
- Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo.
- Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 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
- Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto del Gasto
- Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Cámara de Diputados.
- Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas del Senado.
- Criterios Generales de Política Económica

Portales Electrónicos.

- Banco de México, http://www.bancodemexico.gob.mx/
- Cámara de Diputados, http://www.diputados.gob.mx
- Cámara de Senadores, http://www.senado.gob.mx
- Chilecompra, http://www.chilecompra.cl/
- ComprasIMSS, http://compras.imss.gob.mx/
- Consejo de la Judicatura Federal, http://www.cjf.gob.mx
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria, http://www.cofemer.gob.mx/
- Diario Oficial de la Federación, http://www.dof.gob.mx
- Fondo Monetario Internacional, http://www.imf.org/external/spanish/
- Secretaría de Economía, http://www.economia.gob.mx
- Secretaría de la Función Pública, http://www.funcionpublica.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, http://www.shcp.gob.mx
- Sistema CompraNet, http://www.compranet.gob.mx
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, https://www.scjn.gob.mx
- Transparencia Mexicana, www.tm.org.mx
- Excélsior, http://www.excelsior.com.mx/
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, http://www.juridicas.unam.mx
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, http://inegi.org.mx
- Organización Mundial del Comercio, http://www.wto.org/indexsp.htm
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales, http://www.ricg.org
- Revista LAADERSHIP, www.revistaleadership.com
- Revista Forbes, www.forbes.com.mx