

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE871360

**“ANÁLISIS DE LAS NORMAS DE ADQUISICIONES
ARRENDAMIENTOS Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS, DE LAS
CÁMARAS QUE INTEGRAN EL PODER LEGISLATIVO. UNA
PROPUESTA PARA LA HOMOLOGACIÓN”**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

JORGE RICARDO JIMÉNEZ RAMÍREZ

Directora de Tesis
Dra. María de Jesús Alejandro Quiroz

ÍNDICE	Pág
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I. LA ADMINISTRACIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO EN EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	9
1.1 Organización y Funciones del Poder Legislativo.....	9
1.2. La Crisis de la Administración Pública Tradicional y el Rediseño Institucional.....	29
1.2.1. Planeación y Racionalización.....	31
1.2.2. El Nuevo Régimen Para Los Servidores Públicos.....	32
1.2.3. Fiscalización y Rendición de Cuentas.....	36
1.2.4. Transparencia.....	39
1.3. Conceptos y tendencias de la Nueva Gestión Pública.....	41
CAPÍTULO II. EL PROCESO DE ADQUISICIONES EN EL SECTOR PÚBLICO.....	46
2.1. Las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en el Derecho Comparado.....	46
2.2. Principios, Criterios y Procedimientos de las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en el Sector Público.....	61
2.3. Marco Legal de las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en México.....	67
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL PROCESO DE ADQUISICIONES EN EL PODER LEGISLATIVO (2012-2015).....	102
3.1. Análisis de las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Públicos en la Cámara de Diputados.....	102
3.2. Análisis de las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Públicos en la Cámara Senadores.....	117
3.3. Análisis de Caso.....	125
3.4. Propuesta de Elementos Mínimos Para Una Nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Poder Legislativo.....	130
3.5. Análisis de Viabilidad.....	137
Conclusiones.....	140
Fuentes de Consulta.....	148

INTRODUCCIÓN

Las Cámaras de Diputados y Senadores conforman la estructura bicameral del Congreso de la Unión, usualmente se les concibe como órganos de producción del derecho y se les estudia a partir del proceso legislativo. No obstante, las funciones de las Cámaras van más allá de la discusión y producción de nuestro marco jurídico federal, también realizan tareas de control y evaluación. Las diversas actividades se realizan gracias a la existencia de una importante infraestructura administrativa que hasta el día de hoy ha sido poco estudiada. Ambas instancias desarrollan procesos de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios que son indispensables para la realización de las funciones sustantivas de dichas Cámaras. En este aspecto las leyes federales mexicanas son omisas en lo relativo a la regulación de algunos aspectos fundamentales de la administración de las diferentes entidades y dependencias de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, además de que la doctrina mexicana, tanto en el ámbito del Derecho Público como de la Administración Pública, no se ha ocupado del tema de manera específica.

Cuando se tocan los temas de adquisiciones de bienes, la contratación para la prestación de un servicio o se pacta la ejecución de una obra, es imposible no pensar en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dados los propios principios que el mismo ordenamiento constitucional consagra; su connotación jurídica impacta a todo el sector público por la razón no sencilla de que se erogan recursos públicos de la sociedad por tanto se relaciona al Patrimonio Nacional.

Es innegable que en el sector público existen un sin número de ordenamientos jurídicos que se han expedido para establecer los criterios para llevar a cabo la contratación en la adquisición de bienes, prestaciones de servicios o ejecuciones de obras; es en estos ordenamientos en donde se consagran las bases, los requisitos, las cualidades, los parámetros, y los mecanismos para llevar a cabo los mismos, que de no hacer esa labor se puede anular cuales quiera de ellos de pleno derecho.

La crisis del modelo de Administración Pública tradicional ha sido el contexto en el que se ha impulsado la Nueva Gestión Pública, como un paradigma que permita hacer frente a la opacidad, la corrupción y la baja legitimidad en el ejercicio de la función y el gasto públicos. El presente trabajo de investigación hace un recuento de las principales transformaciones en la Administración Pública, en los ámbitos de planeación, transparencia, profesionalización y fiscalización. Asimismo se analiza el marco jurídico nacional e internacional con el fin de responder a las siguientes interrogantes: ¿podría adoptarse en el Poder Legislativo una sola norma en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios similar a la que rige en el Ejecutivo? ¿Cuáles son las razones que sustentan el que no exista una norma o una Ley propia del Poder Legislativo para tan importante actividad?

El punto de partida es que actualmente en cada Cámara se aplican sin mayor razón distintas Normas en materia de adquisiciones, caso contrario a lo que sucede en la operación de la Administración Pública Federal en donde se aplica una sola Ley que reglamenta, sistematiza su actividad, con lo que surge la necesidad de regular la forma de llevar a cabo las adquisiciones, contrataciones, arrendamientos y obra pública que realice el Poder Legislativo teniendo como eje rector el artículo 134 de la Constitución. De ahí que sea conveniente plantear la necesidad de que exista una Norma que responda a la naturaleza propia de las actividades que se desarrollan en el Congreso de la Unión, que a su vez atienda el déficit de credibilidad en el ejercicio de los recursos públicos. Dicha disposición es necesaria en el entorno de una sociedad cada vez más demandante de información, por ende generar un medio idóneo y positivo para lograr una homologación en el marco jurídico de ambas cámaras se justificaría plenamente el trabajo que se propone obteniendo con esto una armonización del marco jurídico del Congreso de la Unión, en un tema relevante como son las adquisiciones.

Se analiza el marco jurídico vigente en el ámbito federal, se estudia el derecho comparado y se contrastan las normas que en materia de compras, adquisiciones y servicios tienen ambas Cámaras. Además se realiza un estudio de caso para constatar en qué medida la existencia de dos marcos jurídicos independientes generan problemas operativos y económicos que restan eficiencia y eficacia a los procesos de contratación en ambas Cámaras.

En la investigación se analizan los procesos de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios que llevan a cabo las Cámaras de Diputados y Senadores con el objeto de identificar si esos procesos se encuentran alineados y acordes con los nuevos modelos de Gestión Pública, eficiencia y racionalidad en la aplicación de recursos o en su caso verificar si en esos procedimientos existen inconsistencias.

Para lograr lo anterior, es necesario describir el cambio de paradigma a la Nueva Gestión Pública, y revelar las nuevas prácticas y procedimientos en el quehacer de gobierno que este paradigma propone; Indagar sobre los retos y oportunidades que representa la creación de una Norma para el Poder Legislativo; describir cuáles son las asignaturas pendientes de resolver en materia de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios en el Poder Legislativo; y finalmente valorar la factibilidad de una Norma homogénea.

Es innegable que existen numerosas actividades administrativas que forman parte indispensable para la realización de las funciones legislativas como por ejemplo la adquisición de bienes muebles e inmuebles (aunque quizás en la práctica la adquisición de patrimonio inmobiliario se trata de una tarea asignada a un ámbito superior), servicios generales, remodelaciones, contratación de obras y servicios, etc.

Estas actividades administrativas en el ámbito del Poder Legislativo, deben regirse bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, del gasto tal como lo estipula el artículo 134 constitucional, empero es incuestionable que por lo que respecta a esas Cámaras, la regulación en esa materia no sólo no se ajusta a los nuevos criterios, cada una cuenta con normas distintas, siendo esta una tarea pendiente para lograr la homologación, mejore la operación, regulación y control de sus adquisiciones.

De ahí la importancia de un trabajo de investigación como el que se plantea, ya que además de explorar un territorio relativamente nuevo en el ámbito de la Administración Pública, propone los lineamientos para un marco propio para la realización eficiente, eficaz y económica de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, ya que no podemos evitar sostener que en la actualidad se aplican dos normas de manera ambigua, discrecional y opaca lo que se traduce en costos administrativos altos, ineficaces y corruptibles.

La investigación parte de la hipótesis de que en tanto en ambas Cámaras prevalezca la dualidad de Normas frente a una misma actividad o tarea genera en consecuencia una sangría que afecta el gasto público, es por ello que esta nueva Norma además de la homologación normativa se debe enfocar a privilegiar los principios plasmados en el artículo 134 constitucional apegados también a Nueva Gestión Pública, es por ello la trascendencia de la investigación, que se comprueba porqué en el formato de la investigación en donde se desarrolla el estudio del caso se afirma que en el proceso de la obtención de bienes, arrendamiento de éstos, o en la contratación de servicios lo hace con disposiciones normativas distintas y en ocasiones, contrapuestas, pese a que ambas son orgánicamente un todo y parte del Poder Legislativo Federal. Por tanto sería conveniente contar con un sólo dispositivo legal semejante al que opera en la Administración Pública Federal; considerando los parámetros que impone el artículo 134 constitucional, siendo necesario apuntar que la carencia de un dispositivo normativo acorde a la naturaleza propia de las actividades que se desarrollan en las Cámaras del Congreso de la Unión, es una deuda social y en parte se incumplen los criterios constitucionales apuntados.

Bajo la dinámica descrita, se vuelve insostenible pensar que, hoy día, el Poder Legislativo Federal, pueda estar en posibilidad de cumplir con los fines públicos que le son inherentes, si no cuenta con directrices claras, generales y homologadas que le permitan, en primera instancia, salvaguardar los principios de optimización del gasto público y aún más importante, que hagan posible orientar su actividad hacia la sociedad en general para promover, apoyar, facilitar y optimizar su desarrollo armónico, lo que se observa en el presente trabajo.

Así, el Congreso de la Unión requiere de un marco normativo uniforme para adquisiciones que le otorgue certeza en su actuar administrativo y le permita operar a ambas cámaras como un binomio cuando la realidad así lo requiera, respetando en todo momento los mecanismos y requisitos que el Constituyente Permanente ideó para eficientar el uso adecuado de los recursos públicos, consagrados en el multicitado artículo 134 de la Norma Fundante del Estado mexicano.

Este trabajo se desarrolla en tres capítulos. En el primero se describen las funciones del Poder Legislativo, se estudia la crisis de la Administración Pública y la necesidad de rediseño de las instituciones, y se realiza un breve repaso de los conceptos y tendencias de la Nueva Gestión Pública. En el segundo se analiza el marco legal de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, se realiza un estudio de derecho comparado, y se finaliza con los principios, criterios y procedimientos de las adquisiciones, arrendamientos y servicios en el Sector Público bajo los principios de la Nueva Gestión Pública. En el tercero se describe a detalle el proceso de adquisiciones en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se estudia el caso de las adquisiciones para el Canal del Congreso, se proponen los elementos mínimos para una nueva disposición en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Poder Legislativo, realizando un análisis de viabilidad.

Finalmente se presentan las conclusiones, que plantean que las disposiciones son limitadas y por ende se proponen los elementos mínimos que debe contener la Norma en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios propia del Poder Legislativo y se

señalan aquellos aspectos administrativos que son relevantes para darle plena operatividad a esa disposición.

La aportación a la Administración Pública, radica en evidenciar que el Poder Legislativo, mediante un método de investigación basado en los principios de la Nueva Gestión Pública y el análisis jurídico procedimental necesita una nueva Norma en materia de contrataciones públicas uniforme en ambas Cámaras, que genere una operación homogénea para evitar la discrecionalidad en el actuar de las figuras de autoridad dentro del Poder Legislativo Federal, siendo en un primer momento beneficiados los operadores del sistema de contrataciones del Congreso, pero teniendo como mira el beneficio social al contratar bajo las mejores condiciones de calidad y precio.

Crear una Norma como la que se propone, resolverá los problemas derivados de la ambigüedad y contrariedad de criterios normativos que se presentan en ambas cámaras; permite el empleo de recursos más adecuado en la consecución de objetivos y metas programáticas y consagra la paridad y homogeneidad administrativa para el Poder Legislativo Federal.

Asimismo con esta Norma homogénea se podría construir una base de datos única para el registro de proveedores, compras consolidadas para adquisición de consumibles de primera necesidad, para la contratación de servicios habituales, y como un aspecto relevante novedoso y de contrapeso una Comisión Bicameral de Adquisiciones del Poder Legislativo.

CAPÍTULO I.
LA ADMINISTRACIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO EN EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN
PÚBLICA

1.1. Organización y Funciones del Poder Legislativo

La función administrativa tiene su génesis en el mismo acto administrativo, entendido este como el conducto por el cual se materializa la función administrativa del propio Estado, es decir el producto activo de su función, diversos juristas han ilustrado las sustanciales diferencias de lo que significa la atribución del Estado y la función, en tanto que aquella es la acción que se puede o no ejecutar la otra es la forma en que se ejercitan esas atribuciones, es decir hay atribuciones que pueden no ejercitarse empero es imposible que se lleven a cabo funciones sin atribuciones.

Resulta necesario establecer que la teoría de la División de Poderes es base de lo que el trabajo apunta, en efecto como lo apunta el maestro Gabino Fraga ¹ “La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos”. Digamos que se ha vuelto una forma de vox populi que cada uno de los poderes limita en parte y en todo el actuar del otro, de manera más contemporánea y como medios del control constitucional se han creado organismos constitucionales autónomos con tareas específicas y especializadas que también imponen límites a la actividad de esos 3 poderes perfectamente establecidos en la ingeniería constitucional mexicana El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos establece: *“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*.

¹ Fraga Gabino “Derecho Administrativo” Porrúa. México D.F. 1992. p. 28.

Al pasar el tiempo surgen nuevas necesidades administrativas, sin duda la teoría se adapta a esos cambios, uno de ellos es el que identifica que los 3 poderes en su actividad realizaban actos de acuerdo a sus atribuciones, es decir el poder Legislativo al momento de crear una ley cumple formalmente con razón de ser, el acto se alinea a la perfección entre su propia atribución de legislar y efectivamente hacerlo, empero, no necesariamente siempre acontece así, dado que en la Legislación vigente no se acotan con rigor las actividades que un mismo Poder ejercer y lleva a cabo otras funciones no de su propio naturaleza o atribuciones, la doctrina y en especial apunta el Maestro Gabino Fraga² distingue de entre:

“a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial y

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos”.

Para ejemplificar lo apuntado tenemos que el artículo 110 de la Constitución Federal establece las bases para desahogar el Juicio Político, y señala también que serán las Cámaras de Diputados y Senadores las encargadas de llevar a cabo alguna parte del procedimiento seguido en forma de juicio, es decir de manera jurisdiccional en donde incluso se impone una sanción de separación e inhabilitación del cargo al procesado, es decir las Cámara del Congreso llevan a cabo el juicio político y fungen en el desarrollo del mismo con actos formalmente Legislativas pero materialmente Judiciales, y respecto del tema central de la investigación dada la naturaleza de las adquisiciones podemos decir que cuando alguna de las Cámaras genera un procedimiento de adquisiciones de un bien o servicio estamos frente a un acto formalmente Legislativo pero materialmente Administrativo o Ejecutivo.

² Fraga Gabino “Derecho Administrativo” Porrúa. México D.F. 2000. p. 29.

El Capítulo II del Título Tercero del texto constitucional prevé la forma de organización y funcionamiento del Poder Legislativo, el cual se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, en nuestro orden constitucional ambas Cámaras se distinguen entre sí en su conformación, en su vigencia, así como en sus atribuciones.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integra por 500 diputados, de los cuales 300 se eligen por el principio de votación mayoritaria y 200 por el principio de representación proporcional. Los 300 diputados de mayoría se eligen mediante un sistema de distritos uninominales, para los que cada partido político postula una sola fórmula de candidatos, con un diputado propietario y un suplente. Los restantes diputados se eligen a través de listas que los partidos conforman y que no se abren a la ciudadanía, sino que se constituyen a partir de procesos internos. Existen cinco circunscripciones para las que cada partido político postula fórmulas de candidatos propietario y suplente.

La Cámara de Senadores tiene una forma de integración diferente se conforma con 128 Senadores, estableciendo que para cada entidad federativa se eligen dos senadores según el principio de mayoría, además se asigna un senador para la primera minoría en cada entidad federativa y 32 senadores más por el principio de representación proporcional a partir de una lista nacional.

Las diferentes formas de elección constituyen la naturaleza esencial del Poder Legislativo: la Cámara de Diputados expresa la representación popular, y para enfatizar y mejorar esa representación social, étnica, económica, las autoridades electorales dividieron al territorio en 300 distritos electorales, para asegurar representación de ese mosaico multiforme, mientras que la Cámara de Senadores es la expresión del pacto federal. Además, la Cámara de Diputados se renueva en su totalidad cada 3 años, mientras que la de senadores lo hace cada 6.

Como se apuntó en la introducción del presente apartado resulta cuesta arriba sostener que la función de ambas Cámaras del Congreso de la Unión es exclusiva la de Legislar, atendiendo así a las disposiciones previstas en los artículos 71 (sujetos con derecho a iniciar leyes) y 72 (proceso legislativo) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; no obstante, las Cámaras tienen funciones más amplias que obligan a conceptualizar al Poder Legislativo, no sólo como un ámbito de producción de derecho, sino también como una institución de control del Poder Ejecutivo.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé las facultades del Congreso de la Unión, las cuales no se limitan a la producción sólo de marco jurídico.

Entre esas facultades formalmente no legislativas relevantes sobresalen:

- Admitir nuevos Estados a la Unión Federal (fracción I)
- Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes (fracción III)
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (fracción V)
- Imponer contribuciones para cubrir el Presupuesto (fracción VII)
- Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (fracción IX)
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación (fracción XI)
- Declarar la guerra (fracción XII)
- Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión (fracción XIV)
- Establecer casas de moneda (fracción XVIII)
- Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación (fracción XXII)
- Establecer el Servicio Profesional docente; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas (fracción XXV)

Para la realización de las funciones legislativas las Cámaras del Congreso de la Unión cuentan con Comisiones Ordinarias, que son órganos técnicos especializados que elaboraran dictámenes, en los que se valoran las diferentes iniciativas que les son turnadas por las respectivas Mesas Directivas.

Además de las funciones propiamente legislativas que se establecen para el Congreso de la Unión, las cuales están consignadas en diversas fracciones del citado artículo 73, ambas Cámaras tienen funciones específicas en razón de su diferente naturaleza. Así, la Cámara de Diputados es la única facultada para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal (artículo 74, fracción IV).

En lo que respecta al Senado, sus facultades también expresan su esencia, como representante del Pacto Federal. Entre las facultades exclusivas del Senado están: analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba.

Es importante señalar que las Cámaras del Congreso de la Unión tienen previstos periodos de sesiones y recesos. En los recesos funciona la Comisión Permanente, integrada por 19 diputados y 18 senadores. (Artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Una de las funciones más importantes del Congreso de la Unión es el control de diversos actos del Poder Ejecutivo, para fines de clasificación es vital distinguir entre el control de aquellos actos del Poder Ejecutivo que no se han consumado, como son los nombramientos, y el control de actos consumados, como es el análisis de la Cuenta Pública del año anterior. Existen además controles jurisdiccionales, que es cuando las Cámaras conocen del juicio político regulado en los artículos 110, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los actos no consumados que también pueden denominarse controles ex ante, ambas Cámaras tienen competencias específicas; así, la Cámara de Diputados designa a los integrantes Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario de Hacienda y Crédito Público y aprueba el Plan Nacional de Desarrollo.

La Cámara de Senadores ratifica los nombramientos que el Ejecutivo haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición salvo el de los Secretarios de Defensa y Marina; ratifica nombramientos de embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; ratificar los nombramientos de 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; y designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para definir al Poder Legislativo, invariablemente debemos apuntar hacia la teoría de la división de poderes, ya que es esa distribución y equilibrio de las funciones del Estado³ en la cual la titularidad de cada una de ellas es confiada a una institución u órgano público distinto. La separación de poderes junto a la consagración constitucional de los derechos fundamentales, es uno de los principios que caracterizan a la democracia, como se apuntó en líneas anteriores.

El Poder Legislativo es una institución clave en México ya que es la casa donde se logran los acuerdos parlamentarios que permiten transitar de la disputa del poder al ejercicio de su poder institucional. Se define a la función legislativa como la atribución concedida a un órgano del Estado para emitir normas, generales, abstractas e impersonales.

Ahora para estudiar la estructura del Poder Legislativo mexicano se debe comenzar por decir que éste se deposita en un órgano denominado *Congreso de la Unión*, el cual se conforma por dos cámaras, una denominada *Cámara de Diputados* y la otra *Cámara de Senadores*. El texto contenido en el artículo 50 constitucional dispone:

³ Hermann Heller define como al Estado como “la estructura económica, jurídica y política, que organiza la cooperación social territorial con base en un orden legítimo”. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1942. p. 78

“El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”; es decir, se consagra un sistema bicameral⁴.

La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo.

Se puede afirmar que la función legislativa del Estado mexicano fue atribuida al Congreso de la Unión, por lo que solamente este poder está legitimado para realizar actos formalmente legislativos; Asimismo, toda resolución del Congreso tiene carácter de ley o decreto (Artículo 70 constitucional).

Por otro lado, el principio dogmático recogido en el artículo 49 constitucional indica que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo a diferencia del Ejecutivo, por lo que además de las Cámaras como parte integrante del Congreso, existe un tercer órgano que se denomina *Comisión Permanente* (prevista en el artículo 78), la cual existe durante los recesos del Congreso de la Unión y se compone de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores. Además de la Comisión, el Congreso de la Unión cuenta con otros órganos y servicios de apoyo:

1. La Presidencia del Congreso.
2. La Gran Comisión de cada una de las Cámaras.
3. La Mesa Directiva de cada una de las Cámaras.
4. Las Comisiones (existen permanentes, ordinarias y de investigación)
5. Los Comités, y
6. Los asesores.

⁴ La Real Academia Española usa los términos bicameral para referirse a los poderes legislativos compuestos de dos cámaras, bicameralismo para aludir al sistema correlativo y unicameral para el Poder Legislativo integrado por una sola asamblea.

Las funciones parlamentarias es decir los actos formales y materiales del legislativo pueden definirse como el conjunto de acciones, y obligaciones, que el Legislativo tiene que llevar a cabo para cumplir con su cometido orgánico y funcional, donde el Congreso de la Unión tiene como principales funciones:

- **La función Legislativa:** consiste elaboración de leyes y decretos (artículos 71, 72 y 73 constitucionales)
- **La función administrativa:** posibilita la realización de determinados actos que, generalmente se encuentran en relación con la división territorial y la intervención en los nombramientos de cargos públicos.
- **La función financiera o presupuestaria:** se relaciona con los gastos públicos, la administración del patrimonio, inversiones, etc.
- **La función de dirección política:** a través de esta se establecen ciertas directrices a seguir como por ejemplo en los planes y programas de gobierno.
- **La función jurisdiccional:** Mediante la determinación de la responsabilidad política, mediante Juicio Político, la declaración de procedencia, para fines de responsabilidad penal, particularmente se inician ambos ante la Cámara de Diputados no obstante en Juicio Político interviene la Cámara de Senadores.
- **La función de control:** algunos ejemplos son:
 - Dar su aprobación para que el Ejecutivo suspenda garantías;
 - Autorizarlo para que legisle;
 - Autorizar los recursos económicos;
 - Designar a un presidente provisional;
 - Examinar y opinar respecto del Plan Nacional de Desarrollo.⁵

⁵ Otras funciones son la electoral y la de información.

Como se observa, la tarea del Poder Legislativo consiste en proveer y modelar constantemente las dificultades y soluciones de las necesidades de la población a la cual representa, puesto que toma decisiones relacionadas con los gobernantes y los gobernados. De igual manera, desde el punto de vista de la actuación de las Cámaras, se pueden clasificar sus facultades en 4 grupos⁶:

- 1. Facultades del Congreso de la Unión:** están reunidas en su mayor parte en el artículo 73, pero en varios otros preceptos constitucionales, hay dispersas otras facultades. Se pueden resumir como las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras.
- 2. Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras:** son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas. El artículo 74 enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el artículo 76 de la Cámara de Senadores.
- 3. Facultades del Congreso, como asamblea única:** son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos son los consignados en los artículos 84 y 85 (designación de presidente cuando falta el titular), 87 (protesta del Presidente) y 69 (apertura de sesiones ordinarias).
- 4. Facultades comunes de las dos Cámaras:** el artículo 77 enumera esta clase de facultades, que son puramente de administración interior de cada Cámara.

La distribución de competencias entre las Cámaras es una consecuencia del sistema bicameralista y constituye un mecanismo más de limitaciones al poder federal, fraccionando al poder público por tres conceptos “la distribución de competencias entre la Federación y los Estados; la distribución de competencias entre los tres Poderes federales y la distribución de competencias entre las Cámaras de la Unión”⁷.

⁶ Tena Ramírez Felipe. “*Derecho Constitucional Mexicano*”. Porrúa. México D.F. 1944. p. 295.

⁷ Ibid.p. 296.

Estas competencias están señaladas en el marco legal que regula el proceso legislativo en nuestro país, fundamentalmente contenidas en:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de ambas Cámaras.
- Los acuerdos parlamentarios que se emitan por el pleno de las Cámaras o de sus órganos de gobierno.

Asimismo, para la realización de diversas actividades los distintos órganos del Poder Legislativo, requieren realizar una gran cantidad de actos materialmente administrativos que no se llevan a cabo por el Ejecutivo Federal; en esta lógica, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala las facultades para que puedan funcionar en el ámbito administrativo ambas Cámaras.

Respecto de las funciones administrativas las Cámaras de Diputados y Senadores cuentan con manuales de organización que regulan sus estructuras administrativas, las cuales constituyen la parte menos visible del Congreso de la Unión pero son áreas sustantivas sin las cuales las Cámaras no podrían realizar sus funciones fundamentales de legislación y control.

En la cúspide del organigrama de la Cámara de Diputados⁸ se encuentra el Pleno, como máximo órgano de toma de decisiones, conformado por los 500 legisladores federales. En un segundo nivel se encuentran la Junta de Coordinación Política, las Comisiones y los Comités, los Grupos Parlamentarios y los diputados sin partido. En el siguiente nivel se encuentran la Mesa Directiva y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En todas estas instancias existe personal de apoyo administrativo para la realización de sus tareas sustantivas y en todos ellos existen procesos de planeación, organización y toma de decisiones, aunque no necesariamente todos estén documentados.

El área administrativa por excelencia, es la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. De ella dependen las Direcciones Generales de Finanzas, de Programación, Presupuesto y Contabilidad, de Recursos Humanos, la de Recursos Materiales y Financieros, la de Tecnologías de la Información, y la de atención y Servicio a Diputados.

La Dirección General de Finanzas tiene como objetivo: “Proponer y aplicar las normas, lineamientos y políticas en materia financiera y conducir la correcta administración de los recursos financieros de la Cámara de Diputados”⁹. De la Dirección General dependen dos direcciones: la de Tesorería y la de Operaciones.

Entre las principales atribuciones de la Dirección General de Finanzas están: planear, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de las actividades de las áreas que la integran; diseñar, realizar y evaluar los estudios y proyectos de organización, operación y sistemas de las áreas que la integran; aplicar las normas y lineamientos que emitan los Órganos de Gobierno y verificar que las erogaciones se ajusten a las normas y lineamientos internos; establecer los criterios básicos del flujo de efectivo para el pago del gasto; y autorizar pagos.

⁸ Cámara de Diputados, Manual de Organización de la Cámara de Diputados [en línea], 1 de febrero de 2011. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/MGOCD_01feb11.Pdf.

⁹ Ídem.

La Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad tiene como objetivo: “Integrar la estructura programática interna, para elaborar el proyecto de Presupuesto Anual de Egresos de la Cámara de Diputados, proponer los lineamientos para su ejecución y control, y producir información financiera veraz, oportuna y confiable vigilando que el registro contable de las operaciones se realice en tiempo y forma con base en la normatividad vigente, así como realizar el análisis y control de información para la atención de los requerimientos de los órganos de fiscalización y de control interno y externo, y coordinar las acciones de planeación, programación y evaluación de las actividades de la Cámara de Diputados”¹⁰.

Esa Dirección cuenta con dos direcciones de área: la Dirección de Presupuesto y la Dirección de Contabilidad. Entre sus principales funciones están: diseñar instrumentos normativos y técnicos tendientes al desarrollo de las dimensiones del gasto en la Cámara de Diputados; desarrollar y concertar con las unidades responsables de gasto la estructura programática interna; integrar los anteproyectos presupuestales de las Unidades Administrativas; proponer los techos presupuestales; proponer políticas y procedimientos para el ejercicio del presupuesto; y autorizar la suficiencia presupuestal de las unidades responsables del gasto.

La Dirección General de Recursos Humanos tiene como objetivo: “Contribuir al cumplimiento de las tareas sustantivas de la Cámara de Diputados, mediante la instrumentación de programas orientados a promover la integración, distribución y desarrollo del capital humano en sus diferentes modalidades de contratación, en un esquema de equidad remunerativa, considerando las disponibilidades de la institución en un marco de transparencia, legalidad y racionalidad”.

¹⁰ Ídem.

Cuenta con tres direcciones de área: la Dirección de Planeación y Desarrollo de Personal, la Dirección de Remuneraciones, la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios al Personal. Además, se cuenta con un Centro de Desarrollo Infantil (CENDI) para formar a los hijos del personal de base y confianza de la Cámara de Diputados.

Entre las principales funciones de la Dirección General están: dirigir el proceso de planeación y desarrollo del Capital Humano; proponer y aplicar normas, políticas y lineamientos en materia de administración de recursos humanos; dirigir los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, contratación, promoción, capacitación, desarrollo y separación del personal; y realizar los trámites y acciones derivadas de la administración de las relaciones laborales.

La Dirección General de Recursos Materiales y Servicios tiene como objetivo: Proporcionar a los Órganos de Gobierno, Órganos de Apoyo Legislativo, Grupos Parlamentarios y Unidades Administrativas de la Cámara de Diputados, en forma eficiente y oportuna, los recursos materiales y los servicios generales que requieran para el buen desempeño de las actividades que tienen encomendadas, de conformidad con las normas y lineamientos aplicables en materia administrativa¹¹.

Esa dirección cuenta con cuatro direcciones de Adquisiciones, Almacén e Inventarios, Servicios Generales y Talleres Gráficos; y la Unidad de Programación y Administración de Servicios.

Entre las principales funciones de la Dirección General están: proponer las políticas de administración de recursos materiales, servicios generales y de impresión, así como adquisición, contratación y arrendamiento de bienes y servicios; proponer el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; coordinar los procesos de adquisición y contratación de

¹¹ Ídem.

bienes y servicios generales, así como de obra pública, que requiere la Cámara; y proponer programas de mantenimiento y obra pública.

La Dirección General de Tecnologías de la Información tiene como objetivo: “Formular e instrumentar medidas de seguridad informática y de mantenimiento preventivo en equipos y soporte de sistemas, aplicar políticas en materia de soluciones tecnológicas y telecomunicaciones, así como proporcionar asesoría y apoyo técnico para la adquisición de bienes informáticos, promoviendo la interconectividad informática con un enfoque de innovación continua”¹².

Esa Dirección cuenta con dos subdirecciones: de Soluciones Tecnológicas y de Infraestructura. Sus principales funciones son: diseñar y aplicar las políticas y procedimientos para el programa de desarrollo de los servicios informáticos; desarrollar y administrar los sistemas de informática y telecomunicaciones; investigar en el mercado y otras instancias institucionales aplicaciones tecnológicas de vanguardia; y desarrollar y proveer los servicios de Intranet, Internet, portales y páginas Web.

La Dirección General de Servicio a Diputados tiene como objetivo: “Planear, organizar e instrumentar las actividades encaminadas a la prestación de servicios de apoyo logístico en eventos de los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y Unidades Administrativas, otorgar atención médica a los Diputados y sus beneficiarios, así como gestionar los viáticos, pasajes aéreos, reembolsos y demás servicios para los legisladores, con base en la normatividad establecida”¹³.

Esa instancia cuenta con tres direcciones: de Eventos, de Atención a Diputados y de Servicios Médicos. Entre sus funciones principales están: generar e instrumentar estrategias de mejora en la gestión de viáticos, pasajes aéreos, reembolsos y demás

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

servicios para los diputados; y proveer apoyo logístico a las sesiones del Pleno y a eventos solicitados.

A la luz de las actividades realizadas por las Cámaras se puede afirmar que la función administrativa es la actividad práctica que desarrollan para cumplir con sus funciones legislativas y de control. Las ideas de la administración clásica establecidos principalmente por Henry Fayol han evolucionado con amplitud, hasta significar, de manera general, una acción o técnica subordinada a determinados principios, encaminada a cumplir con un fin o propósito; asimismo, en su aspecto dinámico, la administración se puede explicar como la serie de etapas que forman un proceso mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles.

La Cámara de Senadores cuenta con la Secretaría General de Servicios Administrativos, la cual tiene como objetivo: “Proporcionar de acuerdo a la normatividad aplicable, los recursos y servicios que requieran los Órganos de Gobierno, comisiones y comités, grupos parlamentarios, senadoras, senadores; así como las áreas parlamentarias, administrativas y técnicas, para el funcionamiento del Senado de la República”¹⁴

La Secretaría General de Servicios Administrativos cuenta con las siguientes áreas: la Coordinación Técnica, la Tesorería y las Direcciones Generales de Recursos Humanos, Recursos Materiales y Servicios Generales, Asuntos Jurídicos, Informática y Telecomunicaciones.

La Secretaría General de Servicios Administrativos establece y coordina los objetivos, normas políticas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros, materiales, así como los servicios de tecnologías de información y comunicaciones, de resguardo parlamentario, jurídico, administrativo, logístico médico y

¹⁴ Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República [en línea], Manual General de Organización del Senado de la República, 14 de diciembre de 2011, recuperado de. <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf>.

de seguridad; establece, dirige y coordina las políticas para la modernización administrativa; coordina la operación de los sistemas de planeación, programación, presupuestación, seguimiento y control del ejercicio del gasto, de administración financiera, contable y pagos.

La Dirección General de Recursos Humanos tiene como principales funciones: coordinar la contratación e inducción del personal y prestadores de servicios profesionales; suscribir contratos, convenios y acuerdos relativos a la administración de los recursos humanos; coordinar los trabajos para la integración del presupuesto de servicios personales; dirigir y evaluar el programa integral de capacitación; establecer y coordinar los mecanismos para la evaluación del desempeño; y formular y proponer a la Secretaría General de Servicios Administrativos las normas, políticas, sistemas, funciones, programas y procedimientos vinculados con la administración de recursos humanos.¹⁵

La Dirección tiene como objetivo “Planear, dirigir, controlar y administrar al personal de base, confianza, mandos medios y superiores y a los prestadores de servicios profesionales al servicio de la Cámara de Senadores, para posibilitar el mejor funcionamiento institucional y un ámbito laboral óptimo, así como capacitar y desarrollar al personal que no está integrado a los Servicios de Carrera”.

La Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales tiene como objetivo: “Planear, coordinar, dirigir y vigilar la administración de los recursos materiales, la prestación de los servicios generales y la contratación de obras requeridas, así como los inmuebles asignados a la Cámara de Senadores, para el desarrollo de sus actividades, con apego a la normatividad vigente en la materia y bajo criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.¹⁶

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Ídem.

Entre las principales funciones de la Dirección General están: Planear, coordinar, dirigir y vigilar la administración de los recursos materiales, la prestación de los servicios generales y la contratación de obras requeridas, así como de los inmuebles; proponer, coordinar y supervisar la aplicación de las normas, políticas, lineamientos y procedimientos para la adquisición de bienes y la contratación de arrendamientos, servicios y obra pública; celebrar los contratos de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obras públicas; y autorizar las convocatorias a licitaciones públicas y procedimientos de invitación para las adquisiciones, servicios, arrendamientos y obras.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos tiene como objetivo: “Planear, coordinar y dirigir la atención de consultas y opiniones jurídicas requeridas por los Órganos de Gobierno, en la formulación y registro de los contratos y convenios jurídicos en los que la Cámara de Senadores sea parte; así como representar y proteger sus intereses en los asuntos jurídicos contenciosos, de carácter laboral, juicios de amparo, controversias y acciones de inconstitucionalidad”¹⁷.

Entre las principales funciones de la Dirección General están: dirigir la asesoría que se deba brindar en la formulación de disposiciones normativas internas y en la elaboración, interpretación y registro de los contratos y convenios jurídicos; y suscribir la aprobación jurídica de los contratos, convenios y acuerdos.

La Dirección General de Informática y Telecomunicaciones tiene como objetivo: “Proporcionar infraestructura, equipamiento y servicios de tecnología de información y comunicaciones, instrumentar medidas para seguridad informática, automatizar procesos de gestión que se encuentran soportados en disposiciones normativas”.¹⁸

Entre las principales funciones de la Dirección General están: emitir disposiciones administrativas en materia de uso de bienes y servicios informáticos, desarrollo de

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Ídem.

sistemas y/o aplicaciones informáticas; autorizar los programas de mantenimiento preventivo y correctivo de bienes y servicios de tecnologías de información.

Como puede constatarse a partir de las estructuras administrativas previstas y de sus funciones, las Cámaras realizan actividades que se enmarcan en el proceso administrativo.

Con respecto a la planeación, las áreas de las Cámaras cuentan con objetivos, metas, políticas, procedimientos, planes y programas.

En el ámbito de la organización tienen estructuras jerárquicas que siguen el modelo burocrático tradicional línea funcional con estructuras de mando y de comunicación bien definidas.

En lo relativo a dirección se desarrollan procesos de toma de decisiones, se recluta y motiva personal y se prevé la realización de informes.

Con respecto al control, las diversas áreas están sujetas a formatos, controles, informes y otros instrumentos necesarios para evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el proceso de planeación.

Estas diversas funciones se integran en el modelo de la figura 1. Este modelo será crucial para analizar las compras, adquisiciones y arrendamientos a la luz del proceso administrativo.

Figura 1.



Fuente: Elaboración propia con base en Placencia Alarcón, Luis Alberto. “Administración General y Administración Pública”.

La precisión del concepto de la función administrativa, es un ámbito independiente de la legislación, por lo que en los ámbitos teóricos y prácticos hay que distinguir entre la producción del derecho y la infraestructura administrativa que lo sustenta, así la “administración pública es la acción del Estado, contraponiéndola a la legislación que es la voluntad, y a la jurisdicción, que es el pensamiento del Estado”¹⁹. Si bien es cierto que la Administración Pública Federal²⁰ se encuentra expresamente ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo, también lo es que hay numerosas actividades de administración pública que forman parte del apoyo adjetivo indispensable para la realización de las funciones legislativa y de representación política que llevan a cabo los legisladores federales.

¹⁹ Fraga Gabino. “Derecho administrativo” Porrúa. México D.F. 2000. p. 49

²⁰ “Se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, que ya vimos son múltiples y complejos; y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que se logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados”. Placencia Alarcón Luis Alberto. *Administración General y Administración Pública*. Recuperado de <http://es.slideshare.net/karlitahawaii/administracin-general-y-administracin-pblica>.

Así, las diversas funciones administrativas que se realizan en las Cámaras se ven reflejadas en el modelo del Cuadro 1. Este cuadro sistematiza la descripción de las actividades administrativas de las Cámaras que se ha realizado hasta este momento.

Cuadro 1. Principales funciones administrativas				
Administración financiera	Recursos humanos	Recursos materiales	Servicios generales	Otros servicios de apoyo
-Programación y Presupuestación. -Auditoría y control interno. -Tesorería.	-Selección y reclutamiento. -Control y evaluación. -Nómina. -Relaciones laborales.	-Adquisiciones. -Almacén y proveeduría. -Control de inventarios.	-Mantenimiento y limpieza. -Remodelaciones. -Contratación de obras y servicios. -Seguridad y vigilancia.	-Apoyo a legisladores -Apoyo logístico a eventos especiales.

Fuente: Castellanos Hernández, Eduardo. "El régimen jurídico de la administración del Poder Legislativo". P.47. Revista de Administración Pública 92. INAP. México D.F. 1996.

De igual forma los principios señalados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, son aplicables en las actividades del Congreso de la Unión, las del Poder Ejecutivo y Judicial.

El recuento realizado en este apartado permite concluir que ambas Cámaras del Congreso de la Unión también realizan funciones típicas de la administración pública, a través de estructuras que en su diseño y organización son muy similares a las del Poder Ejecutivo. De ahí que los aspectos teóricos y prácticos de la Administración Pública Tradicional y de la Nueva Gestión Pública son aplicables para sugerir mejores mecanismos para realizar los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

El siguiente apartado se dedicará a analizar la crisis de la Administración Pública Tradicional y las reformas que se han promovido para hacerle frente por la vía de ordenamientos jurídicos, que conllevan un nuevo diseño institucional.

1.2. La Crisis de la Administración Pública Tradicional y el Rediseño Institucional

La crisis de los años setenta y ochenta puso en cuestión el modelo institucional que hasta ese entonces prevalecía en la administración pública, diversos factores agudizaron la crisis, el déficit de la deuda pública, el gran aparato estatal, la baja del precio del barril de petróleo, la disparidad peso dólar, inflación fuera de control, hicieron necesaria un cambio en la ruta, que se da mediante una serie de reformas estructurales de gran calado tendientes a racionalizar los procesos administrativos, la toma de decisiones, incorpora una planeación del desarrollo nacional y el ejercicio y control del gasto público.

“La Administración Pública Federal se volvió complicada, con procedimientos administrativos lentos y abrumadores, con niveles jerárquicos variados, por tanto, con una estructura piramidal enorme y con grandes problemas prácticos.

“A partir de la década de los años 80, el Estado Mexicano se ha enfrentado a una crisis derivada de la intervención en la economía, el excesivo endeudamiento externo, la escasez de recursos públicos, la apertura comercial, el aumento demográfico y el incremento de la demanda de servicios públicos”²¹.

Por primera vez en el siglo XX fue necesario articular reformas constitucionales y legales para eficientar los procesos de la administración pública, buscando introducir criterios de racionalidad, eficacia y economía: “Se espera que la Administración Pública resuelva los problemas de su responsabilidad oportunamente y conforme a los principios de eficacia y eficiencia en su labor, es decir, haciendo un uso racional de los recursos a su disposición.

²¹ Valls Hernández Sergio y Matute González Carlos. “*Nuevo derecho administrativo*”. Porrúa. México. D.F. 2011. p. 15.

Entendiendo por eficiencia a la idoneidad de la actividad dirigida a producir un resultado y por eficacia, la producción efectiva de este resultado”²².

El ideal que opera detrás de estos procesos de reforma, es el modelo weberiano de la burocracia, cuyos principales supuestos para los servidores públicos son:

Los funcionarios sólo se deben a los deberes objetivos de su cargo, en jerarquía administrativa rigurosa, con competencias rigurosamente fijadas en virtud de un contrato, con calificación profesional que fundamenta su nombramiento, retribuidos con un sueldo fijo, que ejercen el cargo como su única o principal profesión, que tienen una carrera con perspectivas de ascensos, trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa²³.

La crisis de la administración pública fue de tal magnitud que impactó en los tres ámbitos de gobierno y afectó a la sociedad; sus valores, una profunda carencia de moral y legitimidad de gobierno:

“Los mexicanos empezamos a percibir, por los conflictos y las crisis, que el tiempo de gobierno que teníamos no estaba lo suficientemente legitimado ni disponía de los instrumentos necesarios para conducir y desarrollar a la sociedad”²⁴.

La primera gran reforma para hacer frente a la crisis de la Administración Pública se dio en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, en el contexto de lo que en ese entonces se denominó "renovación moral de la sociedad", con la expedición de la nueva Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1983.

²² Ibid. p. 3.

²³ Weber Max. “Economía y Sociedad”. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1974. p. 176.

²⁴ Valls Hernández Sergio y Matute González Carlos. “*Nuevo Derecho Administrativo*”. Porrúa. México. D.F. 2011. p. 1.

1.2.1. Planeación y Racionalización

La Ley de Planeación fue un paso de vital importancia para racionalizar la administración pública federal, dicha Ley, se acompañó de la reforma al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada poco después, el 3 de febrero de 1983. La exposición de motivos señalaba claramente la necesidad de racionalizar el ejercicio de la función pública:

"A fin de contribuir eficazmente a lograr una renovación moral de la sociedad, la planeación democrática atenderá a la necesidad de que la función pública se desempeñe con eficiencia y probidad, procurando que estos principios se extiendan a todos los sectores sociales y a todos los aspectos del quehacer nacional".

El eje del nuevo modelo fue un Plan Nacional de Desarrollo bajo un nuevo esquema de participación de los sectores sociales y de responsabilidad de la administración pública, tal como se propone en la exposición de motivos: *"El Plan Nacional de Desarrollo expresará el compromiso general en materia de desarrollo económico y social que asuma el Titular del Ejecutivo Federal para el periodo que le corresponda y deberá formularse, aprobarse y publicarse durante los primeros seis meses de su administración. Esta disposición es congruente con la necesidad de cortar oportunamente con las definiciones fundamentales que normarán la acción administrativa pública"*²⁵.

La Ley previó la figura de Programas Sectoriales, estableciendo objetivos, prioridades y políticas para definir el desempeño de las actividades de los sectores administrativos, incluyendo estimaciones de recursos, instrumentos y los responsables de su ejecución. Se estableció que el Plan, para su ejecución requiere de programas anuales, contemplando aspectos administrativos y de política económica y social, con esa Ley se sentaron las bases jurídicas para racionalizar y regular la planeación del desarrollo nacional, lo cual no es un hecho menor.

²⁵ Exposición de motivos de la iniciativa que expide la Ley de Planeación. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/leg/leg27.pdf>

Durante la década de los noventa fue necesario profundizar el proceso de reforma del Estado y la modernización de la gestión pública. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 fue el punto de partida para la elaboración del Programa de Modernización de los Servicios Públicos. En 1997 se inició la Reforma al Sistema Presupuestario con el objetivo de vincular las metas de las políticas públicas con el presupuesto. La reforma incluía dos nuevos componentes: la Nueva Estructura Programática y el Sistema de Evaluación.

1.2.2. El Nuevo Régimen Para Los Servidores Públicos

En el contexto de la renovación moral de la sociedad, impulsada por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado el 28 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional al Capítulo Cuarto, la cual representó un avance fundamental en la materia. La reforma al artículo 108 estableció con claridad que por servidor público se reputarían los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y toda persona que desempeñara un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; se estableció que los servidores públicos serían responsables por actos y omisiones en que incurrieran en el desempeño de sus funciones.

La reforma al artículo 109 constitucional previó que: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades". A su vez, el artículo 113 reformado estableció que "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones". Esta reforma fue el marco regulatorio bajo el cual se expidió la nueva Ley.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fue publicada el 31 de diciembre de 1982, en el Diario Oficial de la Federación, reglamentó el Título Cuarto Constitucional; en la Ley se establecieron los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a ser observados en el desempeño del empleo, cargo o comisión.

Además en esa ley se establecen como principales obligaciones de los servidores públicos:

Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio prestado o que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público; y desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado otorga.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos preveía las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas, estableciendo como sanciones por falta administrativa: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Así mismo estableció unidades específicas en las dependencias y entidades de la Administración Pública para que cualquier interesado pudiera presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La Ley en comento estableció el registro patrimonial de los servidores públicos obligatorio para el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Paraestatal, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, y los Tribunales Administrativos y del Trabajo.

La administración del presidente Miguel de la Madrid realizó una importante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con funciones de control y evaluación gubernamental, auditoría, recepción y registro de declaración patrimoniales, e investigación y sanción de actos omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas; dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

Durante la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se transformó la Secretaría de la Contraloría General de la República para conformar la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual tuvo funciones adicionales respecto a la Administración Pública Federal como fueron autorizar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones y establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.

En el ámbito del servicio público el 13 de marzo de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta Ley contempló un Título Cuarto, sobre las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público. El artículo 48 de la nueva Ley previó establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberían observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos,

cargos o comisiones; y contempló la obligación de prever las conductas indebidas de los servidores públicos. El artículo 49 determinó la emisión de un Código de ética con reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, imperara una conducta digna que respondiera a las necesidades de la sociedad y que orientara su desempeño en las situaciones específicas que se les presentaran, propiciando, una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El 31 de julio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Oficio Circular por el que se dio a Conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, el cual contemplaba como principios: bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo.

Tercero Transitorio Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Publicas.

1.2.3. Fiscalización y Rendición de Cuentas

Por otro lado en lo relativo a la fiscalización de los recursos públicos, el 30 de julio de 1999 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 79 Constitucional, con la que se creó la entidad Superior de Fiscalización de la Federación como una instancia con autonomía técnica y de gestión, facultada para fiscalizar los ingresos y los egresos, así como la supervisión de la aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y

de las entidades federales. Además, se establecieron las facultades de la Cámara de Diputados en lo relativo a la revisión de la Cuenta Pública.

El 7 de mayo de 2008 se publicó una reforma constitucional con la que se especificaron diversos aspectos relacionados con la fiscalización de la cuenta pública. En el párrafo segundo de la fracción VII se establecía claramente que: *"La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley"*.

En 1999 el Congreso de la Unión reformó el artículo 79 Constitucional con lo que se creó la entidad Superior de Fiscalización de la Federación como la instancia facultada para fiscalizar los ingresos y los egresos, así como la supervisión de la aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de las entidades federales.

En 2000 se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación la cual establecía las reglas para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. El 30 de marzo de 2006 se publicó en el Diario Oficial la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que estableció un vínculo entre la planeación-programación-presupuestación mediante la planeación estratégica y la creación del sistema de Evaluación del Desempeño.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue abrogada por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009. La nueva Ley prevé los mecanismos y plazos para la fiscalización de la Cuenta Pública. Se prevé como objetivos de la fiscalización: evaluar los resultados de la gestión financiera; comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se

ajustó a los criterios señalados en los mismos; y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Las entidades fiscalizadas previstas por la Ley son²⁶:

Poderes de la Unión, entes públicos federales y órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aun cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.

²⁶ Artículo 4, fracción IX. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Entre las principales atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación están²⁷:

Establecer lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y su seguimiento; evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales; verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren manejado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados; verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados; solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; fiscalizar los recursos públicos federales que las entidades fiscalizadas de la Federación, hayan otorgado con cargo a su presupuesto a entidades federativas, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, municipios, fideicomisos, fondos, mandatos o, cualquier otra figura análoga; investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita; efectuar visitas domiciliarias; formular recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno; fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado; y practicar auditorías, mediante visitas o inspecciones, solicitando información y documentación.

²⁷ Artículo 17 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

1.2.4. Transparencia

La transparencia era en el siglo XXI uno de los grandes pendientes de la agenda pública. El primer logro significativo en el tema se dio a raíz de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002. Esta legislación apareció de forma relativamente tardía, si consideramos que Colombia expidió su Ley relativa en 1888, Estados Unidos en 1966 y Canadá en 1983.

La nueva Ley estableció la garantía del acceso a la información en posesión del Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los Órganos Constitucionales Autónomos; y los Tribunales Administrativos Federales.

Así mismo, se previó la constitución de Comités de Información en todas las dependencias y entidades. Dichos Comités tienen entre sus principales funciones las de realizar gestiones para localizar documentos administrativos en los que conste la información solicitada; coordinar y supervisar acciones para proporcionar información; instituir procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, y elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad.

La nueva ley contemplaba la puesta a disposición del público en general de toda aquella información que no sea clasificada o reservada, lo que incluye, entre otras, la siguiente: la estructura orgánica y las facultades de cada unidad administrativa de la dependencia o entidad; el directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento; la remuneración mensual por puesto; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; los trámites, requisitos y formatos; la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución; los

resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal; el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales; las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos; las contrataciones que se hayan celebrado; las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; así como los informes que se generen.

Con la Ley se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como “un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades; el Instituto quedaba integrado por cinco comisionados propuestos por el Ejecutivo Federal, pero sujetos a la objeción de la Cámara de Senadores; se previó que los comisionados durarían en su encargo siete años y sólo podrían ser removidos cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones constitucionales. La Ley determinó que el IFAI no estaría subordinado a autoridad alguna y adoptaría sus decisiones con plena independencia. Por último la Ley previó la protección de los datos personales estableciendo que no se podrán difundir o comercializar.

De gran relevancia en materia de transparencia, fue la reforma al artículo 6 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, la cual prevé la autonomía del IFAI y su carácter nacional:

Art. 6

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, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

“El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho”.

De esta forma, el 4 de mayo de 2015 la transparencia y la rendición de cuentas en nuestro país es tomada en cuenta con la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ley de última generación armonizada a la reforma constitucional, que permitirá al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se consolide como una institución autónoma, independiente y ciudadana, con nuevas atribuciones, un catálogo mayor de sujetos obligados por ejemplo sindicatos, partidos políticos y la posibilidad de vigilar el debido cumplimiento del mandato constitucional que estipula que todas las personas físicas y morales que reciban recursos públicos deberán rendir cuentas de manera abierta y de cara a la sociedad, dejando atrás al IFAI.

1.3. Conceptos y Tendencias de la Nueva Gestión Pública.

Como se ha visto en el apartado sobre la crisis de la gestión pública tradicional y el rediseño institucional, la crisis de la administración pública motivó a una serie de medidas enérgicas bajo los postulados del Consenso de Washington. Este consenso llamado así por el economista John Williamson en 1989 postulaba una serie de medidas para enfrentar la crisis, entre las que se encontraban: la reducción del sector público, la disminución del endeudamiento, déficit del sector público bajo en términos del Producto Interno Bruto, liberalización del comercio internacional, privatización de empresas estatales, reformas tributarias, tipos de cambio sujetos al régimen de libre flotación y desregulación.

A las medidas implementadas bajo los principios del consenso de Washington a partir de la década de los ochenta se les ha puesto la etiqueta de liberales. Para autores como Luis F. Aguilar Villanueva “las reformas liberales han fracasado en su intento de disminuir de manera significativa la pobreza y la inequidad dentro de los países. Se impone entonces una agenda de “reformas institucionales” en materias como el sector financiero, las

instituciones judiciales, la educación y la administración pública, para que los gobiernos estén en condiciones de enfrentar los retos de la cuestión social. Específicamente, en el campo administrativo, es hora de transitar del llamado modelo jerárquico de la administración” a la Nueva Administración Pública, un paradigma administrativo a compartir por los gobiernos, tal como lo hicieron en política económica”²⁸.

La Nueva Gestión Pública es una corriente administrativa que busca racionalizar el actuar de los gobiernos con base en una serie de principios para el mejor desempeño de las autoridades. Una de las primeras obras en postular un nuevo enfoque para los gobiernos, más cercano a la lógica empresarial que a la dinámica del poder propia del juego político fue *Reinventing Government* de Osborne y Gaebler. Este libro de gran éxito puso de relieve la necesidad de pensar al gobierno bajo un nuevo paradigma, basado en la eficacia, la eficiencia y la economía: “Para Osborne y Gaebler [...] el enfoque de la Nueva Gestión Pública representa un “nuevo paradigma global” y precisamente la transición hacia este nuevo paradigma para estos dos autores, inevitable”²⁹.

“En 1997, una excelente compilación de textos anglosajones, realizada por Brugué y Subirats, presentaba a la Nueva Gestión Pública como un enfoque de transición de la vieja administración pública, hacia un modelo que centra más la importancia en los resultados y en la responsabilidad; en organizaciones, recursos y condiciones contractuales más flexibles y en técnicas de evaluación del rendimiento de los recursos humanos...”³⁰

El paradigma de la “Nueva Gestión Pública representó un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la administración pública, hacia un modelo que pone énfasis en los resultados y que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional”³¹.

²⁸ Aguilar Villanueva Luis F. “Gobernanza y Administración Pública”. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 2006. p. 121.

²⁹ Moyado Estrada Francisco. “Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública. Oportunidades para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México”. Géminis Editores e Impresores. México D.F. 2014. p. 40.

³⁰ Ibid. p. 39

³¹ Ibid. p. 40.

La escuela de la Nueva Gestión Pública (NGP) se nutre del ímpetu inicial que busca una reforma de las administraciones públicas, los tópicos más representativos de la Nueva Gestión Pública ³² son:

La disminución en el crecimiento del gobierno tanto en lo relativo al crecimiento de la plantilla de personal como al aumento del gasto público. Esta preocupación obedece al crecimiento desmedido de las administraciones públicas que acompañó a las promesas del Estado de bienestar o al uso del sector público como una agencia de empleos del partido en el poder. Lo que en el fondo se postula es que las administraciones no son más eficaces por contar con más servidores públicos, sino con mejores procesos y sistemas.

El cambio hacia la privatización o la prestación subsidiaria de servicios públicos. Este eje de la NGP se basa en el hecho de que no necesariamente el sector público presta servicios de forma más eficiente y económica y que en ocasiones inclusive, el sector privado lo puede hacer bajo criterios de racionalidad administrativa y eficiencia en el gasto público. Este postulado ha llevado a la concesión al sector privado de servicios como transporte y provisión de agua o a asociaciones público privadas. No obstante, hay que considerar que: “si bien el proceso de asimilación de modelos del sector privado, hacia la gestión pública, es inevitable; debe considerar los mecanismos más adecuados de incorporación, para hacerlos congruentes con la cultura y los principios de la función pública; pues si no se produce esa adaptación, el proceso se reduce a una simple imitación de la gestión privada, justo cuando la nueva gestión pública requiere, en este sentido, más esfuerzos de innovación”³³.

El desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de la información, producción y distribución de servicios públicos. Parte importante de esta agenda es la promoción del gobierno digital y abierto, lo que implica la realización a través de portales de trámites que antes se realizaban de forma presencial. Un buen ejemplo de esta nueva

³² Ibid 42-43.

³³ Ibid. p. 16.

práctica es la habilitación del portal CompraNet y la realización de trámites preponderantemente fiscales a través de la Firma Electrónica Avanzada (FIEL).

La Nueva Gestión Pública postula también la necesidad de profesionalizar las administraciones públicas a partir de legislaciones sobre servicio profesional de carrera evitando así el control discrecional de las nóminas y una más expedita rendición de cuentas por parte de los servidores públicos con la expedición de leyes en materia de responsabilidades, transparencia y fiscalización.

Se han buscado nuevos diseños de las políticas a partir de la implementación de paradigmas como el marco lógico y el modelo lógico que definen metas, objetivos e indicadores de éxito expresados en términos cuantitativos.

El marco lógico es una herramienta que facilita la identificación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Las etapas del marco lógico son: analizar la situación para desarrollar una visión de la situación deseada y seleccionar las estrategias que se aplicarán para conseguirla; convertir el plan operativo práctico para la ejecución que normalmente se deriva en un plan operativo global y un plan operativo anual.

Como herramientas analíticas, para el desarrollo del marco lógico se desarrollan los árboles de problemas y de soluciones. El resultado del marco lógico es una matriz que concentra Los objetivos globales (fin) y específicos (propósito), los resultados (componentes) y las actividades. Así mismo se señala la lógica de intervención, que plasman las principales estrategias o acciones para cada objetivo resultado o actividades, así como los indicadores, las fuentes de verificación y las diversas hipótesis que se refieren a aquellos factores que pueden afectar para el logro de los objetivos, resultados o actividades.

Así, con base en las herramientas antes descritas, la agenda de la nueva gestión pública enfatiza el control de los resultados a partir de la asignación de recursos e incentivos, vinculados a la medición del desempeño con lo que se pretende disolver el extenso centralismo burocrático y la necesidad de enfatizar el uso de los recursos públicos para disminuir los costos directos.

En el fondo, el objetivo de la NGP es hacer competitivo al sector público, erradicando también el estilo vertical de administración en aras de una mayor flexibilidad en la contratación y otorgamiento de incentivos.

Como conclusión de este apartado se pueden constatar los esfuerzos realizados para promover un nuevo diseño de la Administración Pública con base en cuatro ejes: racionalización de la planeación, profesionalización del servicio público, fiscalización y transparencia y rendición de cuentas.

Los principales aspectos de la Nueva Gestión Pública que han sido detallados en este apartado serán el parámetro para desarrollar un modelo que permita analizar las adquisiciones, arrendamientos y servicios, tal como se plantean en el marco jurídico de las Cámaras del Congreso de la Unión y en los procesos que se llevaron a cabo de 2012 a 2015.

En el siguiente capítulo se describirá el proceso de adquisiciones tal como se encuentra establecido en la Ley de la materia y en las normas de las Cámaras, para contrastar las diferencias que hay entre ellos. Asimismo, se realizará un estudio de Derecho Comparado para valorar en qué medida los procesos realizados en otros países de América Latina son o no diferentes.

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE ADQUISICIONES EN EL SECTOR PÚBLICO.

2.1. Las adquisiciones, arrendamientos y servicios en el Derecho Comparado

De manera similar al estado que guarda la teoría de la administración pública en el Poder Legislativo, en la legislación internacional en la materia es amplia cuando se trata del Poder Ejecutivo, pero no existen mayores referencias en la legislación aplicable a los Congresos nacionales. No obstante, los principios, criterios, procedimientos y normas, son perfectamente aplicables, por analogía, a las legislaturas, ya que como hemos visto a lo largo de este trabajo, realizan funciones administrativas sustantivas para apoyar sus procesos de producción del derecho y control del Poder Ejecutivo y del Judicial.

Para efectos prácticos, limitaremos este apartado al estudio de la legislación vigente para Argentina, Bolivia, Colombia y Costa Rica, que son de los países que tienen las legislaciones más completas en la materia³⁴.

En **Argentina**, el Decreto 1023/2001 es el marco jurídico genérico que regula las adquisiciones, compras y arrendamientos. El Decreto de Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional prevé como objetivo del régimen de contrataciones “que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, como así también la venta de bienes al mejor postor, coadyuvando al desempeño eficiente de la Administración y al logro de los resultados requeridos por la sociedad”³⁵.

Los principios generales que establece la norma son³⁶:

³⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. *Legislación, Reglamentos y Procedimientos Nacionales de Compras del Sector Público en las Américas*.

³⁵ Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Argentina Artículo 1.

³⁶ *Ibid.* Artículo 3.

- Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación.
- Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.
- Transparencia en los procedimientos.
- Publicidad y difusión de las actuaciones.
- Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos.
- Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.

Asimismo, “La adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta”³⁷.

Con respecto a las estructuras administrativas, la ley prevé que será la Oficina Nacional de Contrataciones, la cual “tendrá por función proponer políticas de contrataciones y de organización del sistema, proyectar normas legales y reglamentarias, dictar normas aclaratorias, interpretativas y complementarias, elaborar el pliego único de bases y condiciones generales, diseñar e implementar un sistema de información, ejercer la supervisión y la evaluación del diseño y operatividad del sistema de contrataciones y aplicar las sanciones”³⁸.

Los procedimientos previstos para la contratación son: licitación o concurso público, subasta pública, licitación o concurso abreviado y contratación directa. Las licitaciones podrán ser de etapa única o múltiple, y nacionales o internacionales.

La licitación o concurso público se da cuando “el llamado a participar esté dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes con capacidad para obligarse y será aplicable cuando el monto estimado de la contratación supere el mínimo que a tal efecto determine la reglamentación”³⁹.

³⁷ Ibid. Artículo 15.

³⁸ Ibid. Artículo 23, inciso a).

³⁹ Ibid. Artículo 25, inciso a).

La subasta pública se dará para la Compra de bienes muebles, inmuebles, semovientes, incluyendo objetos de arte o de interés histórico y para la venta de bienes propiedad del Estado nacional.

La licitación o el concurso serán abreviados si el llamado a participar está dirigido exclusivamente a proveedores que se hallaren inscriptos en la base de datos que diseñará, implementará y administrará el Órgano Rector, y serán aplicables cuando el monto estimado de la contratación no supere al que se fije para tal efecto⁴⁰.

La contratación directa se dará, entre otros, en los siguientes casos: cuando de acuerdo con la reglamentación no fuere posible aplicar otro procedimiento de selección; para realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo; en la contratación de bienes o servicios cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que sólo posea una determinada persona física o jurídica; cuando una licitación o concurso hayan resultado desiertos o fracasaren; cuando probadas razones de urgencia o emergencia impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno; cuando el Poder Ejecutivo haya declarado secreta la operación contractual por razones de seguridad o defensa nacional⁴¹.

En el caso de **Bolivia** las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios son de aplicación general a todas las entidades del sector público, de la administración central, a las entidades descentralizadas, empresas públicas, prefecturas y gobiernos municipales. En la Ley se prevé la creación de un Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios, entendido como “el conjunto interrelacionado de principios, elementos jurídicos, técnicos y administrativos, que regulan el proceso de contratación de bienes, obras, servicios generales y servicios de consultoría”⁴².

⁴⁰ Ibid. Artículo 25, inciso c).

⁴¹ Ibid. Artículo 25, inciso d)

⁴² *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, Bolivia DS N° 181, 28 de junio de*

El órgano rector es el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que entre otras cosas revisa, actualiza, emite y difunde las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios; también vigila la adecuada aplicación de las Normas y administra los Sistemas de Contrataciones Estatales⁴³.

Los principios que prevé la Ley son:

- Solidaridad: los recursos públicos deben favorecer a todos los habitantes.
- Participación: se prevé el derecho de todos a participar en los procesos de contratación de bienes y servicios.
- Control social: todos tienen el derecho de velar por la correcta ejecución de los recursos públicos, resultados, impactos y la calidad de bienes y servicios públicos.
- Buena fe: “Se presume el correcto y ético actuar de los servidores públicos y proponentes.
- “Economía. Los procesos de contratación de bienes y servicios, manejo y disposición de bienes, se desarrollarán con celeridad y ahorro de recursos;
- “Eficacia. Los procesos de contratación de bienes y servicios, manejo y disposición de bienes, deben permitir alcanzar los objetivos y resultados programados;
- “Eficiencia. Los procesos de contratación de bienes y servicios, manejo y disposición de bienes, deben ser realizados oportunamente, en tiempos óptimos y con los menores costos posibles;
- “Equidad. Los proponentes pueden participar en igualdad de condiciones, sin restricciones y de acuerdo a su capacidad de producir bienes y ofertar servicios;
- “Libre Participación. Las contrataciones estatales deben permitir la libre participación y la más amplia concurrencia de proponentes, a través de mecanismos de publicidad, con el objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad;

2009. Artículo 12.

⁴³ Ibid. Artículo 9.

- “Responsabilidad. Los servidores públicos en lo relativo a la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios, deben cumplir con toda la normativa vigente y asumir las consecuencias de sus actos y omisiones en el desempeño de las funciones públicas;
- “Transparencia. Los actos, documentos y la información de los procesos de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios, son públicos”⁴⁴.

En lo relativo a las modalidades de contratación se dan los siguientes supuestos:

- Modalidad de contratación menor.
- Modalidad de apoyo nacional a la producción y empleo.
- Modalidad de licitación pública.
- Modalidad de contratación por excepción.
- Modalidad de contratación por desastres y/o emergencias.
- Modalidad de contratación directa⁴⁵.

Los límites previstos para la compra de bienes, servicios y obras son:

- Contratación menor, con límite máximo de \$20.000 Bolivianos (hasta \$4.000 dólares).
- Invitación directa, de \$20.001 hasta \$600.000 Bolivianos (desde \$4.001 hasta \$120.000 dólares)
- Licitación pública nacional/internacional, desde \$1,000,000 Bolivianos en adelante. (desde \$200 dólares en adelante)⁴⁶.
- Apoyo nacional a la producción y empleo, desde \$20,000 Bolivianos hasta \$1,000,000 de Bolivianos (\$200,000 dólares)⁴⁷.
- Las contrataciones por excepción, por emergencia y directa no contemplan limitación de monto.

⁴⁴ Ibid. Artículo 3.

⁴⁵ *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, DS N° 181, 28 de junio de 2009.* Capítulo IV.

⁴⁶ Cf. Banco Interamericano de Desarrollo. Op. Cit.

⁴⁷ *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, DS N° 181, 28 de junio de 2009.* Artículo 55.

Para la contratación menor se deben dar además los siguientes supuestos: no se requiere cotizaciones ni propuestas; no se sujetan a plazos; los bienes y servicios deben reunir condiciones de calidad; deben efectuarse considerando criterios de economía para la obtención de los mejores precios de mercado; y deben efectuarse a través de acciones inmediatas, ágiles y oportunas⁴⁸.

En el caso de la licitación pública los plazos son de un mínimo de 15 días para la nacional y de un mínimo de 20 días para la internacional⁴⁹.

Grosso modo el proceso de licitación es el siguiente⁵⁰:

- El proceso inicia con la publicación de la convocatoria.
- Se aprueba el documento base de contratación.
- Se da la apertura pública y lectura de precios ofertados.
- Se elabora el Informe de Evaluación y Recomendación de Adjudicación o Declaratoria Desierta.
- Se da la notificación.
- Se da la concertación de mejores condiciones técnicas, cuando corresponda.
- Se suscribe el contrato.

La contratación por excepción se da, entre otros, bajo los siguientes supuestos⁵¹:

- Cuando exista un único proveedor.
- Cuando los servicios de consultoría requieran de una experiencia o especialización que sólo pueda ser realizada por un único Consultor
- Compra de semovientes por selección.
- Compra de alimentos frescos y perecederos.
- Adquisición de obras de arte.

⁴⁸ Ibid. Artículo 54.

⁴⁹ Ibid. Artículo 61.

⁵⁰ Ibid. Artículo 62.

⁵¹ Ibid. Artículo 65.

- En la contratación de maquinaria y equipo reacondicionado para el Ministerio de Defensa para las Fuerzas Armadas y el Comando de Ingeniería del Ejército.
- En la contratación de armamento, pertrechos, equipamiento anti motín, sistemas de control y comunicaciones por la Policía Boliviana y el Ministerio de Gobierno.
- Cuando una convocatoria internacional, hubiese sido declarada desierta por segunda vez.
- Cuando una convocatoria nacional, hubiese sido declarada desierta por tercera vez.

En lo relativo a la modalidad de contratación directa no se establece límite de cuantía y sólo se da, bajo supuestos como:

- Se trate de bienes con tarifas únicas y reguladas por el Estado.
- Sea de servicios públicos como energía eléctrica, agua y otros de naturaleza análoga.
- Para el arrendamiento de inmuebles para funcionamiento de centros educativos o de salud.
- Para el arrendamiento de inmuebles para funcionamiento de oficinas de entidades públicas.
- En el caso de adquisición de pasajes aéreos de aerolíneas en rutas nacionales.
- Para la suscripción a medios de comunicación escrita o electrónica.
- En la adquisición de repuestos del proveedor.
- Para el transporte para la tropa de la Policía Boliviana y de las Fuerzas Armadas.
- Bienes y Servicios locales para Municipalidades con Elevados Índices de Pobreza.

En **Colombia** la legislación aplicable es la Ley 80 de 1993, la cual unificó el régimen de contrataciones públicas: "... dicha ley se aplica a todos los organismos y entidades públicas del nivel central y descentralizado: nación, departamentos, regiones, provincias, territorios indígenas, distritos, municipios, áreas metropolitanas, asociaciones de

municipios y los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta”⁵².

En Colombia el régimen de contratación es descentralizado, por lo que “no existe un solo ente encargado de la celebración de contratos, sino que cada entidad competente, según sus necesidades, requerimientos de servicio y recursos presupuestarios, los puede celebrar”⁵³.

La licitación pública abierta es el procedimiento general para la adquisición de bienes y servicios a través del procedimiento de licitación. No obstante por excepción se puede dar la contratación directa cuando se trate de casos de menor cuantía; interadministrativos; para la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídica; en arrendamiento o adquisición de bienes; por urgencia manifiesta; cuando se declare desierta la licitación; en bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional o cuando no exista pluralidad de oferentes⁵⁴.

Los rangos para los diversos procedimientos son:

- “Los contratos de menor cuantía se celebran en forma directa y sin formalidades plenas.
- “Los contratos de menor cuantía se adjudican directamente, siguiendo el procedimiento establecido en la ley, el cual se asimila a la licitación selectiva o limitada.
- “Los contratos de mayor cuantía se adjudican previa licitación pública”⁵⁵.

Entre los principios que prevé la ley están los de:

⁵² Op. Cit. Banco Interamericano de Desarrollo.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Ley 80 de 1993.

⁵⁵ Op. Cit. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Economía que entre otras cosas prevé que los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato⁵⁶.
- Responsabilidad que prevé que los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros, y que deberán responder por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas⁵⁷.
- Reciprocidad entendiendo por tal que “el compromiso adquirido por otro país, mediante acuerdo, tratado o convenio celebrado con Colombia, en el sentido de que a las ofertas de bienes y servicios colombianos se les concederá en ese país el mismo tratamiento otorgado a sus nacionales en cuanto a las condiciones, requisitos, procedimientos y criterios para la adjudicación de los contratos celebrados con el sector público”⁵⁸.
- Transparencia que establece que la convocatoria pública, a través de licitación, selección abreviada y concurso de méritos, constituye la regla general para la elección de los contratistas.

En **Costa Rica** el marco jurídico de las compras es el Decreto Ejecutivo Número 25,515-MP, además la Ley de Contratación Administrativa, Ley Número 7.494 y el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa.

“La Ley de Contratación Administrativa incluye todo tipo de contratación, entre lo que se encuentra el suministro de bienes, contratación de servicios, enajenación, arrendamiento y adquisición de bienes inmuebles, concesión de instalaciones públicas, concesión de gestión de servicios públicos y arrendamiento de equipo”⁵⁹.

⁵⁶ Ley 80 de 1993. Artículo 25.

⁵⁷ Ibid. Artículo 26.

⁵⁸ Ibid. Artículo 20.

⁵⁹ Idem.

El órgano facultado para realizar las compras del gobierno central es la Proveduría Nacional, la cual forma parte del Ministerio de Hacienda.

La Ley de Contratación Administrativa excluye de su ámbito de aplicación los siguientes aspectos: relaciones de empleo, empréstitos públicos y otras actividades que por ley estén sometida a un régimen especial de contratación⁶⁰.

Los principios previstos en la Ley son:

- Eficacia y eficiencia: “Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales”⁶¹.
- Igualdad y libre competencia: “se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales. Los reglamentos de esta Ley o las disposiciones que rijan los procedimientos específicos de cada contratación, no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes potenciales”⁶².
- Publicidad: a los procedimientos se les dará publicidad por los medios correspondientes a su naturaleza, además de que todo interesado tendrá libre acceso al expediente de contratación administrativa y a la información complementaria⁶³.

Los procedimientos contemplados por la legislación son: licitación pública; licitación abreviada, contratación directa y remate. La Ley prevé que “La Administración podrá emplear procedimientos más calificados o rigurosos que el correspondiente, según el objeto o el monto del contrato, cuando convenga más a la satisfacción del fin público”⁶⁴.

⁶⁰ Ley de Contratación Administrativa. Artículo 2.

⁶¹ Ibid. Artículo 4.

⁶² Ibid. Artículo 5.

⁶³ Ibid. Artículo 6.

⁶⁴ Ibid. Artículo 28.

La licitación pública se da en toda venta o enajenación de bienes, muebles o inmuebles, o en el arrendamiento de bienes públicos, salvo si se utiliza el procedimiento de remate y en los procedimientos de concesión de instalaciones públicas⁶⁵.

Grosso modo el procedimiento de licitación pública es el siguiente:

- Se deben cumplir los requisitos previos de contratación.
- Se prepara el cartel de licitación, con las condiciones generales así como las especificaciones técnicas, financieras y de calidad.
- Se desarrolla un sistema de evaluación de las ofertas, orientado a que la administración escoja la oferta que satisfaga mejor el interés público
- Se publica en la Gaceta la invitación a participar y se hacen públicos todos los trámites del procedimiento y el acceso a todos los estudios técnicos, preparados por la administración o para ella, incluso los registros y las actas de las audiencias que se celebren.
- Se motiva el acto de adjudicación, el cual deberá ser dictado dentro del plazo establecido en el cartel, que no podrá ser superior al doble del plazo fijado para recibir ofertas. Dicho plazo podrá ser prorrogado por un período igual y por una sola vez, mediante resolución motivada⁶⁶.

En la licitación abreviada se invita a participar a un mínimo de cinco proveedores del bien o servicio, acreditados en el registro correspondiente⁶⁷. Este registro se lleva en cada proveeduría institucional.

El remate "... podrá utilizarse para vender o arrendar bienes, muebles o inmuebles, cuando resulte el medio más apropiado para satisfacer los intereses de la Administración"⁶⁸.

⁶⁵ Ibid. Artículo 41.

⁶⁶ Ibid. Artículos 42 y 42 bis.

⁶⁷ Ibid. Artículo 45.

⁶⁸ Ibid. Artículo 49.

La contratación directa podrá darse cuando una licitación abreviada resulte infructuosa o dependiendo del presupuesto autorizado por el periodo comprenderá rangos que van de menos de cuarenta y dos millones trescientos mil colones hasta un millón trescientos mil colones.

Los resultados de este análisis se sistematizan en el siguiente cuadro:

CUADRO 3: COMPARACIÓN DE NORMAS APLICABLES A ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO Y SERVICIOS A NIVEL INTERNACIONAL				
Criterio de comparación	Argentina	Bolivia	Colombia	Costa Rica
Objetivos de la legislación	Que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible	Establecer los principios, normas y condiciones que regulan los procesos de administración de bienes y servicios y las obligaciones y derechos que derivan de éstos	Disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales	Regir la de contratación desplegada por los diversos órganos y entes públicos
Entidades que aplican o interpretan las normas	Oficina Nacional de Contrataciones	Ministerio de Economía y finanzas públicas	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Órganos de los Tres Poderes, Tribunales entes públicos no estatales y las empresas públicas
Tipos de estudios requeridos	NA	Análisis de factibilidad y avalúos	Estudio en el que se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de	NA

CUADRO 3: COMPARACIÓN DE NORMAS APLICABLES A ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO Y SERVICIOS A NIVEL INTERNACIONAL				
Criterio de comparación	Argentina	Bolivia	Colombia	Costa Rica
			adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, acompañado, en su caso de diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad	
Formas de publicidad	Órgano oficial de publicación de los actos de gobierno, Internet	Sistema de Contrataciones Estatales	Diario Oficial	Boletín en el Diario Oficial que funcionará como sección especial dedicada exclusivamente a la contratación administrativa y uso de medios electrónicos
Padrones	Base de datos para licitaciones o concursos abreviados	Registros de información en línea bajo la modalidad de usuario habilitado	Registro especial de inscritos clasificados por especialidades, grupos o clases de acuerdo con la naturaleza de los bienes o servicios ofrecidos	Había un registro de proveedores, pero fue derogado en 2006
Principios y criterios	Razonabilidad del proyecto, eficiencia de la contratación,	Solidaridad, participación, control social, buena fe,	Economía, eficiencia, equidad, costos ambientales,	Eficacia, eficiencia, igualdad, libre competencia,

CUADRO 3: COMPARACIÓN DE NORMAS APLICABLES A ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO Y SERVICIOS A NIVEL INTERNACIONAL				
Criterio de comparación	Argentina	Bolivia	Colombia	Costa Rica
	conurrencia y competencia, transparencia, publicidad, responsabilidad de los agentes y funcionarios e igualdad de trato, precio, calidad e idoneidad del oferente	economía, eficacia, eficiencia, equidad, libre participación, responsabilidad y transparencia	transparencia, responsabilidad, igualdad de condiciones, calidad, oportunidad y precio	publicidad
Procedimientos	Licitación o concurso público, subasta pública, licitación o concurso abreviado y contratación directa	Contratación menor, apoyo nacional a la producción y empleo, licitación pública, contratación por excepción, contratación por emergencia, contratación directa	Licitación pública abierta y contratación directa	Licitación pública, licitación abreviada, remate y contratación directa
Participación de la sociedad civil	NA	Se prevé el principio de participación social, así como mecanismos de participación como puede ser el caso de la incorporación de productores locales para la contratación de alimentos	Se prevé la participación comunitaria por parte de asociaciones cívicas comunitarias de profesionales, benéficas o de utilidad común	NA

CUADRO 3: COMPARACIÓN DE NORMAS APLICABLES A ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO Y SERVICIOS A NIVEL INTERNACIONAL				
Criterio de comparación	Argentina	Bolivia	Colombia	Costa Rica
Convocatorias y bases	Se difunden por Internet	Se difunden un medio de circulación nacional, diarios locales u otro tipo de medios de comunicación	Diarios de amplia circulación en el territorio de jurisdicción de la entidad, o a falta de éstos, en otros medios de comunicación	Cartel de licitación pública y de licitación abreviada
Mecanismos de aclaración	La reglamentación prevé cuáles actuaciones pueden ser susceptibles de observaciones e impugnaciones	Se prevé el recurso administrativo de impugnación	Impugnación por inconformidad con la calificación y clasificación de los inscritos, controversias contractuales	Recurso de objeción contra cartel de licitaciones, recurso de apelación
Fuente: Elaboración propia con base en el <i>Decreto 1023/2001</i> de Argentina, las <i>Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios</i> de Bolivia, la <i>Ley 80 de 1993</i> de Colombia y la <i>Ley de Contratación Administrativa</i> de Costa Rica.				

El análisis del derecho comparado permite concluir que a pesar de que México cuenta con una legislación compleja en materia de compras, adquisiciones y arrendamientos, existen procedimientos, principios y criterios previstos en otras legislaciones que podrían ser de interés para generar una nueva legislación para el Congreso de la Unión.

Estos ámbitos de oportunidad, así como los aspectos sustantivos de la Nueva Gestión Pública son la base para la construcción de un modelo normativo para analizar la normatividad vigente con mayor detalle, con el objetivo de identificar sus carencias y limitaciones.

2.2. Principios, Criterios y Procedimientos de las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en el Sector Público

Para realizar el análisis de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se deberá construir un modelo de análisis que asume como supuestos los principios propios de la Nueva Gestión Pública. Los capítulos anteriores consistieron en una descripción de algunos aspectos sustantivos tal como están contemplados en las respectivas normas, pero una mejor forma para determinar si hay áreas de mejora será mediante la construcción de un modelo ideal, que es el que se propondrá en este apartado.

En un primer momento habrá que considerar los principios y criterios a los que se sujetan los procesos de arrendamientos, adquisiciones y contrataciones. Los principios son postulados generales que orientan la acción, mientras que los criterios son cierto tipo de lineamientos que permiten determinar si una acción se apega o no a ellos. La diferencia entre principios y criterios es que estos últimos son susceptibles de más o de menos, es decir, son cuantificables, mientras que los principios son principalmente cualitativos.

Los principios que debe observar todo proceso de arrendamientos, adquisiciones y contrataciones son:

- **Transparencia:** bajo los ideales del gobierno electrónico y abierto propugnados por la Nueva Gestión Pública, todos los aspectos del proceso deben estar sujetos al libre escrutinio público y constituirse en datos abiertos, con la única salvedad de que se pueda poner en riesgo la imparcialidad o la libre competencia en el proceso.
- **Eficacia:** consiste en el logro de las metas previstas en los planes y programas.
- **Eficiencia:** consiste en lograr las metas previstas haciendo uso de la menor cantidad de recursos posibles.

- Libre competencia: principio que postula la necesidad de contar con mercados perfectamente competitivos, en los que ningún oferente de bienes o servicios pueda establecer, por sí mismo, el precio de equilibrio.
- Imparcialidad: es la toma de decisiones en la que no se favorece a alguna opción en particular si no es bajo criterios de precio, calidad, oportunidad y mejores condiciones para el contratante.
- Máxima publicidad: consiste en realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda es pública y sólo por excepción, bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada.
- Responsabilidad: los servidores públicos deben cumplir de manera estricta con la normatividad vigente, así como observar los procedimientos, principios y otros aspectos de las convocatorias y bases y deberán responder ante las autoridades competentes por las faltas cometidas durante los procesos.

Los criterios que debe observar todo proceso de arrendamientos, adquisiciones y contrataciones son:

- Precio: los contratos deberán asignarse a quien asigne un precio comparativamente menor que sus contrapartes, siempre y cuando se observen los principios de eficacia y libre competencia y los criterios de calidad y oportunidad.
- Calidad: importante criterio que permite calificar la medida en que un bien y servicio cumple con estándares mínimos satisfactorios para realizar a plenitud los objetivos previstos en planes y programas.
- Oportunidad: criterio que permite determinar si la entrega del bien o servicio se hará en el tiempo establecido por las bases para la licitación o por los otros mecanismos de contratación.
- Mejores condiciones para el contratante: garantía de que quien ofrezca el bien o servicio es la opción que puede cumplir de la mejor manera con objetivos, metas, planes y programas.

Con base en el enfoque de reingeniería de procesos y en el empresarial de la administración pública de Osborne y Gabler se propone un modelo procesal en el que se desglosa el proceso administrativo en sus principales momentos: planeación, organización, dirección y control. El objetivo final es la transformación de procesos para mejorar la administración de los procesos en el Congreso de la Unión, con base en una nueva Ley.

Las dimensiones del cambio organizacional bajo el enfoque de reingeniería de procesos son:

“La dimensión tecnológica, se altera porque la implantación de la reingeniería de procesos, a través de tecnologías de información, modifica los propios sistemas de información y afecta a la organización de los flujos de trabajo y la estructura organizativa, así como a las personas que se integran en esa estructura, que realizarán su trabajo en un entorno distinto, con la modificación de las relaciones con el resto de los miembros de la organización.

“La dimensión organizativa, se ve afectada por cambios en la propia estructura, en las unidades de trabajo, control, centralización de la toma de decisiones, organización y gestión por procesos, roles y responsabilidades, medidas e incentivos, habilidades y conocimientos y cultura organizativa.

“Finalmente, los cambios que van a afectar la dimensión humana son diversos; fundamentalmente los procesos de trabajo, lo que obliga a las personas a adquirir nuevos conocimientos y habilidades; establecer nuevas relaciones a través de los grupos de trabajo y la organización; tomar decisiones y asumir nuevos roles y responsabilidades; asimilar nuevos hábitos, valores”⁶⁹.

⁶⁹. Moyado Estrada Francisco. “Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública. Oportunidades para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México”. Géminis Editores e Impresores. México D.F. 2014.p.p 78-79

En este apartado y en el siguiente capítulo nos limitaremos a los aspectos tecnológicos y organizativos, para efecto de poder plantear las áreas de oportunidad que una Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicio del Poder Legislativo, debe comprender.

- Planeación, programación y presupuestación. El proceso de arrendamientos, adquisiciones y contrataciones debe comenzar con la determinación de planes anuales o plurianuales en los que se establezcan con claridad los objetivos y metas cuantificables. El proceso de planeación es la base para la presupuestación, bajo un esquema en el que las metas y su cumplimiento estén vinculadas al presupuesto anual o plurianual. La programación, por su parte, consiste en el establecimiento de las acciones, los recursos aplicables y los responsables bajo un esquema de Programa Anual de arrendamientos, adquisiciones y contrataciones.
- Tipología de la estructura organizacional. De gran relevancia para el análisis de los procesos es el tipo de estructuras que operan los mismos, las cuales pueden ser de staff, como comités o comisiones o líneas funcionales basadas en organigramas tradicionales de tipo piramidal jerárquico. El tipo de estructura organizacional que opera los procesos es una señal importante de en qué medida la administración es más o menos horizontal.
- Esquema de toma de decisiones. La teoría administrativa ha desarrollado una serie de herramientas como rutas críticas y árboles de decisiones para racionalizar los procesos decisionales. En este apartado será de gran importancia valorar los tipos de instancias que toman las decisiones, si se trata de cuerpos colegiados y si estas decisiones son impugnables o no y por qué medios.
- Seguimiento, monitoreo y evaluación: después de la implementación de toda política es de vital importancia contar con mecanismos de seguimiento, instrumentos de monitoreo y criterios para evaluar la medida en que se han cumplido o no los objetivos y metas.

Como aspecto transversal a estos procesos se considera el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs). La importancia del uso de las TICs es fundamental para realizar los ideales del gobierno electrónico. Como parte del paradigma de la Nueva Gestión Pública el gobierno electrónico es una herramienta de la gestión gubernamental cuyo objetivo es mejorar las relaciones entre el gobierno y la población para prestar mejores servicios y hacer más eficiente la gestión, además de fomentar procesos de inclusión social.

De acuerdo a lo establecido en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, el uso de las TICs permitirá que la ciudadanía conozca lo que hace la administración pública, hacer más transparente la gestión y eliminar barreras de tiempo y espacio.

De ahí los dos objetivos que persigue el Derecho de acceso electrónico:

“Un objetivo final y directo: reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las Administraciones Públicas y que contribuya también a hacer éstas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes.

“Un objetivo estratégico e indirecto: promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo”⁷⁰.

⁷⁰ CLAD. *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. p. 5. Recuperado de http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/161009_carta/iberoamericanagobierno20electronico.pdf.

El modelo propuesto se sistematiza en el siguiente cuadro:

CUADRO 4: MODELO DEL PROCESO DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS	
PRINCIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Transparencia ➤ Eficacia ➤ Eficiencia ➤ Libre competencia ➤ Imparcialidad ➤ Máxima publicidad ➤ Responsabilidad
CRITERIOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Precio ➤ Calidad ➤ Oportunidad ➤ Mejores condiciones para el contratante
ASPECTOS PROCESALES	
Planeación, programación y presupuestación	Uso de las TICs
Estructura organizacional	
Toma de decisiones	
Seguimiento, monitoreo y evaluación	
Fuente: Elaboración propia con base en Eduardo Castellanos Hernández <i>El régimen jurídico de la administración del Poder Legislativo</i> y Francisco Moyado Estrada. <i>Gobernanza y calidad de la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño de la administración pública en México</i> y CLAD <i>Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico</i> .	

Así se observa que la ausencia de normativa para los Congresos de los demás países es una constante, quizás por su natura, quizás por ser un tema inédito, pero esta ausencia reglamentaria inhibe mejores procesos de contratación, debiendo destacar que con un marco normativo robustecido se debería privilegiar incorporar a esos procesos criterios como los de transparencia, eficacia, eficiencia, libre competencia, imparcialidad, máxima publicidad, fortaleciendo así el quehacer de los servidores públicos mediante un marco jurídico claro, sintetizado y actualizado.

2.3. Marco Legal de las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en México

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el marco que regula las adquisiciones, arrendamientos y contratos del sector público. El texto original de la Constitución de 1917 establecía que: "Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública".

A pesar de sus previsiones, el artículo 134 original dejaba un amplio margen a la asignación discrecional de obra pública, sin ningún tipo de especificaciones en cuanto a precio y calidad, así como sujeción a principios de economía, eficiencia y eficacia. De ahí que ante la crisis del sector público de la que se ha hablado en el apartado primero de este capítulo, se hiciera necesaria una reforma constitucional en el marco de la renovación moral de la sociedad impulsada por el ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una importante reforma constitucional que reformó íntegramente el artículo 134. El texto reformado establecía lo siguiente:

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

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las

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

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

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

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución".

La reforma constitucional fue de importancia relevante, introdujo principios, procedimientos y criterios fundamentales para normar el proceso de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones. Se postularon los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez. En el aspecto procesal se preceptuó que las proposiciones que se presentaran debían ser solventes, entregarse en sobre cerrado, que sería abierto públicamente, y que deberían cumplir con el criterio de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad. Además se introdujo la fórmula " las mejores condiciones para el Estado", lo que fomentaba la libre competencia en los procesos de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones. Por último se obligaba a los servidores públicos a la observancia de los principios, procedimientos y criterios.

Las siguientes modificaciones al artículo 134 constitucional se dieron en el marco de la reforma política impulsada a principios de la administración del presidente Felipe Calderón y se publicaron en el Diario oficial de la Federación. Debido a su naturaleza (se trataba de una reforma política), *se reguló de manera principal la propaganda gubernamental.*

No obstante se adicionó un párrafo al artículo 134 en los siguientes términos:

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

El párrafo siguiente que se adicionó se refería a la propaganda gubernamental y el párrafo último previó que:

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

El 7 de mayo de 2008, se publicó una reforma al artículo 134 constitucional, en ella se modificaron los párrafos primero, segundo y quinto. En el párrafo primero se adicionaron explícitamente los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; en el párrafo segundo se adicionó que los resultados del ejercicio de los recursos económicos serían evaluados por las instancias técnicas que establecieran la Federación, los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignaran en los respectivos presupuestos.

El 29 de enero de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó el artículo 134 constitucional en específico los párrafos I, II, III y V, en donde recogen cambios relativos a la nomenclatura de la Ciudad de México.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000, esta Ley es reglamentaria del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene como

finalidad regular las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza.

La Ley se aplica a 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; organismos descentralizados; empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos; entidades federativas, municipios y entes públicos de unas y otros.

Las entidades que interpretan la Ley son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública. La Secretaría de la Función Pública realiza las siguientes funciones:

- Dicta disposiciones administrativas para el cumplimiento de la Ley, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de Hacienda y, en su caso, la de la Secretaría de Economía. Estas disposiciones se publican en el Diario Oficial de la Federación.
- Establece directrices para determinar los perfiles de puesto de los servidores públicos en materia de contrataciones públicas y las relativas a capacitación para el adecuado desempeño de sus funciones.
- Establece disposiciones de carácter general para determinar los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que, en forma consolidada, podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad.
- Promueve contratos marco, previa determinación de las características técnicas y de calidad acordadas con las dependencias y entidades, mediante los cuales éstas adquieran bienes, arrendamientos o servicios, a través de la suscripción de contratos específicos.
- Implementa procedimientos de contratación consolidada de seguros para los servidores públicos y celebrar los contratos correspondientes.

La Secretaría de Economía dicta las reglas que deben observar las dependencias y entidades, derivadas de programas cuyo objetivo sea promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas.

La Ley prevé que los titulares de las dependencias y órganos de gobierno de las entidades federativas serán los responsables de que en las adquisiciones, arrendamientos y servicios se observen criterios que promuevan la modernización y desarrollo administrativo, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades.

Se establece la necesidad de realizar estudios de costo beneficio para determinar la conveniencia de la adquisición de bienes muebles usados o reconstruidos, este estudio deberá demostrar a conveniencia de su adquisición comparativamente con bienes nuevos.

Para al arrendamiento de bienes muebles, deberán realizar los estudios de factibilidad a efecto de determinar la conveniencia para su adquisición.

De forma tajante se previene que los actos, contratos y convenios que las dependencias y entidades realicen o celebren en contravención a lo dispuesto por la Ley, serán nulos.

La Ley consigna que para la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, los sujetos obligados deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales; y a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo se deberá considerar lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones aplicables; también se establece que los recursos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados.

Se establece que para la elaboración de los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y los que comprendan más de un ejercicio presupuestal las dependencias deberán considerar: las acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones; objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo; la calendarización física y financiera de los recursos; unidades responsables de su instrumentación; programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones; la existencia en cantidad suficiente de los bienes; los plazos estimados de suministro; los avances tecnológicos incorporados en los bienes, y los planos, proyectos y especificaciones; normas aplicables; y requerimientos de mantenimiento de los bienes muebles.

Se obliga a que las dependencias y entidades pongan a disposición del público, a través del portal CompraNet y de su portal de Internet el Programa Anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios a más tardar el 31 de enero.

También se prevé el establecimiento de comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, presididos por el Oficial Mayor o su equivalente. Estos Comités tendrán, entre otras, las siguientes funciones: revisar el programa y el presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sus modificaciones, y formular las observaciones y recomendaciones convenientes; dictaminar previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de la excepción a la licitación pública; dictaminar los proyectos de políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios; analizar trimestralmente el informe de la conclusión y resultados generales de las contrataciones; autorizar la creación de subcomités de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Los Comités tendrán un Manual de integración y funcionamiento en el que se deberán observar las siguientes bases: cada Comité será presidido por el Oficial Mayor o equivalente; los vocales titulares tendrán nivel jerárquico mínimo de director general o

equivalente; el número total de miembros del Comité deberá ser impar; el área jurídica y el órgano interno de control deberán asistir a las sesiones del Comité, como asesor, con voz pero sin voto; y el Comité deberá dictaminar en la misma sesión los asuntos que se presenten a su consideración.

La Ley prevé que las dependencias y entidades seleccionarán el procedimiento que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias.

Los procedimientos previstos son: licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa. Por regla general las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán 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 las mejores condiciones al Estado.

Se prevé que previamente al inicio de los procedimientos de contratación las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación.

Con respecto a las reglas de la licitación pública se prevé que:

- Inicia con la publicación de la convocatoria y concluye con la emisión del fallo.
- Los licitantes sólo podrán presentar una proposición en cada procedimiento de contratación.
- Iniciado el acto de presentación y apertura de proposiciones, las ya presentadas no podrán ser retiradas o dejarse sin efecto por los licitantes.

Con respecto a las reglas de la invitación a cuando menos tres personas se prevé que inicia con la entrega de la primera invitación y concluye con la emisión del fallo.

En ambos casos podrá asistir cualquier persona en calidad de observador, bajo la condición de registrar su asistencia y abstenerse de intervenir en cualquier forma en los eventos.

Las modalidades de la licitación pública son: presencial, electrónica y mixta. Se establece que para licitaciones por un monto superior a cinco millones de días de salario mínimo se tendrá un padrón de testigos sociales, seleccionados mediante convocatoria pública, emitida por la Secretaría de la Función Pública.

Los testigos sociales podrán proponer mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios; dan seguimiento al establecimiento de las acciones recomendadas y recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones, y emitir al final de su participación el testimonio correspondiente.

Las licitaciones públicas podrán ser nacionales, internacionales bajo la cobertura de tratados e internacionales. Se prevé que en toda convocatoria a licitación pública deberá contener entre otra información:

- La descripción detallada de los bienes, arrendamientos o servicios.
- La fecha, hora y lugar de celebración de la primera junta de aclaración a la convocatoria a la licitación, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de aquella en la que se dará a conocer el fallo.
- Los requisitos que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento, los cuales no deberán limitar la libre participación, concurrencia y competencia económica.

- La indicación respecto a si la contratación abarcará uno o más ejercicios fiscales.
- Los criterios específicos que se utilizarán para la evaluación de las proposiciones y adjudicación de los contratos.
- El señalamiento de las causas expresas de desechamiento, que afecten directamente la solvencia de las proposiciones.

Se establece que no se podrán establecer requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia y que la publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará a través de CompraNet y su obtención será gratuita.

Para las aclaraciones se contempla la existencia de una junta presidida por el servidor público designado por la convocante. Se prevé que las solicitudes de aclaración, podrán enviarse a través de CompraNet o entregarlas personalmente. Las proposiciones se entregarán en sobre cerrado con la oferta técnica y económica y podrán ser presentadas por dos o más personas que pueden constituir una sociedad.

El acto de presentación y apertura de proposiciones prevé el siguiente procedimiento:

- Se procede a la apertura, haciéndose constar la documentación presentada.
- Los licitantes elegirán a uno de ellos, que en forma conjunta con un servidor público rubricarán las partes de las proposiciones que previamente haya determinado la convocante.
- Se levantará acta que servirá de constancia de la celebración del acto de presentación y apertura de las proposiciones.

Se obliga a que los convocantes verifiquen que las proposiciones cumplan con los requisitos solicitados en la convocatoria a la licitación. Una vez realizada la evaluación de las proposiciones el contrato se adjudicará al licitante cuya oferta resulte solvente, porque

cumple con los requisitos legales, técnicos y económicos establecidos en la convocatoria a la licitación y luego la convocante emitirá el fallo. Se prevé que también podrá declararse desierta una licitación cuando la totalidad de las proposiciones presentadas no reúnan los requisitos solicitados o los precios de todos los bienes, arrendamientos o servicios ofertados no resulten aceptables.

Como excepciones a las licitaciones públicas se prevén los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa. Ambos procedimientos deberán fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado.

La invitación a cuando tres personas se dará cuando:

- No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables o que en el mercado sólo exista un posible oferente.
- Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente.
- Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.
- Se realicen para fines militares o de la armada.
- Se haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública o se haya declarado desierta una licitación pública.
- Existan razones justificadas.
- Para las adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocados, semovientes.
- Para servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones.
- En el caso de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados.

- Para la adquisición de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos.
- En adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables.
- En servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes.
- Si el objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo.
- Cuando se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales.
- Si se acepta la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago.
- Para las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares, y para la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco.

Además el importe de cada operación no deberá exceder los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la suma de las operaciones no deberá exceder del treinta por ciento del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario.

El procedimiento de invitación a cuando menos tres personas es el siguiente:

- Se difunde la invitación en CompraNet y en la página de Internet de la dependencia.
- Se da el acto de presentación y apertura de proposiciones con la presencia de un representante del Órgano Interno de Control.

- Se deberá contar con un mínimo de tres proposiciones susceptibles de analizarse técnicamente, para llevar a cabo la adjudicación.
- Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada operación atendiendo al tipo de bienes, arrendamientos o servicios requeridos.

Con respecto a los contratos la Ley establece que en las adquisiciones, arrendamientos y servicios deberá pactarse la condición de precio fijo. La convocatoria a la licitación, el contrato y sus anexos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones.

Los contratos contienen, entre los principales aspectos, adicionales a los previstos en instrumentos similares: la indicación del procedimiento conforme al cual se lleva a cabo la adjudicación del contrato; la descripción pormenorizada de los bienes, arrendamientos o servicios objeto del contrato; los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían, los cuales no podrán exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato; los casos en que podrán otorgarse prórrogas para el cumplimiento de las obligaciones contractuales y los requisitos que deberán observarse; y los procedimientos para resolución de controversias, distintos al procedimiento de conciliación.

Los aspectos de información y verificación estipulan que las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría de la Función Pública, a la Secretaría y a la Secretaría de Economía, la información relativa a los actos y los contratos.

Se establece un sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios. Este sistema estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública y contendrá:

- Los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios de las dependencias y entidades;

- El registro único de proveedores;
- El padrón de testigos sociales;
- La información derivada de los procedimientos de contratación, en los términos de esta Ley;
- Las notificaciones y avisos relativos a los procedimientos de contratación y de la instancia de inconformidades;
- Los datos de los contratos suscritos;
- El registro de proveedores sancionados, y
- Las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado.

El sistema debe tener un registro único de proveedores, el cual es permanente y estará a disposición de cualquier interesado.

En lo relativo a la verificación, se establece que la Secretaría de la Función Pública, podrá verificar, en cualquier momento, que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se realicen conforme a lo establecido en la Ley o en otras disposiciones aplicables, también podrá verificar la calidad de los bienes muebles. Se prevé que la Secretaría de Economía podrá verificar que los bienes cumplan con los requisitos relativos al grado de contenido nacional o a las reglas de origen o mercado.

La Ley tiene un título en el que se contemplan las infracciones y sanciones. La Secretaría de la Función Pública podrá sancionar a licitantes o proveedores que infrinjan la Ley. Las multas previstas son las siguientes:

- Multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en caso de que se infrinja la Ley.
- Multa equivalente a la cantidad de diez hasta cuarenta y cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en el caso de que los

licitantes, injustificadamente y por causas imputables a los mismos, no formalicen contratos cuyo monto no exceda de cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes.

Además, la Secretaría de la Función Pública inhabilitará, temporalmente para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebrar contratos, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

- Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos no formalicen dos o más contratos que les haya adjudicado cualquier dependencia o entidad en el plazo de dos años calendario.
- Los proveedores a los que se les haya rescindido administrativamente un contrato en dos o más dependencias o entidades en un plazo de tres años.
- Los proveedores que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios graves a la dependencia o entidad de que se trate; así como, aquellos que entreguen bienes o servicios con especificaciones distintas de las convenidas.
- Los proveedores que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia. Quienes contraten servicios de asesoría, consultoría y apoyo de cualquier tipo de personas en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio son recibidas por servidores públicos.
- Cuando se determine que la inconformidad presentada fue promovida con el propósito de retrasar o entorpecer la contratación.

Para la imposición de sanciones la Secretaría de la Función Pública deberá considerar lo siguiente:

Los daños o perjuicios que se hubieren producido con motivo de la infracción; el carácter intencional de la acción u omisión; la gravedad de la infracción; y las condiciones del infractor.

Además se establece que las sanciones previstas en la Ley serán independientes de las de orden civil o penal. La única excepción a la imposición de sanciones es cuando hay causa de fuerza mayor o caso fortuito.

La Ley contempla mecanismos para la solución de controversias que se susciten a raíz de los procesos. Los mecanismos son la presentación de inconformidad, solicitud de suspensión, la conciliación y el arbitraje.

La instancia facultada para conocer de las inconformidades es la Secretaría de la Función Pública. Las inconformidades deberán presentarse por escrito y sólo lo podrá hacer quien haya resultado adjudicado, dentro de los seis días hábiles posteriores a aquél en que hubiere vencido el plazo establecido, se podrán promover contra los actos vinculados a los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas y podrán referirse a: la convocatoria, el acto de invitación, el acto de presentación y apertura de proposiciones, el fallo, la cancelación de la licitación y actos u omisiones por parte de la instancia convocante.

También podrá promoverse la suspensión de los actos vinculados a los procesos de contratación cuando existan o pudieran existir actos contrarios a las disposiciones de la Ley. La suspensión podrá ser concedida o negada provisionalmente. La ley prevé que el acuerdo relativo a la suspensión contendrá las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para concederla o negarla.

El procedimiento de conciliación consiste en la presentación de una solicitud, por parte de los proveedores, las dependencias o entidades por desavenencias derivadas del cumplimiento de contratos o pedidos. El procedimiento se resuelve mediante una audiencia en la que la Secretaría de la Función Pública determinará los elementos comunes y los puntos de controversia y exhortará a las partes para conciliar sus intereses.

El compromiso arbitral se da respecto de aquellas controversias que surjan entre las partes por interpretación a las cláusulas de los contratos o por cuestiones derivadas de su ejecución. El arbitraje podrá preverse en cláusula expresa en el contrato o por convenio escrito posterior a su celebración.

La Ley establece además que las partes pueden convenir otros mecanismos de solución de controversias.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contiene disposiciones expresas con respecto al régimen de compras, adquisiciones y arrendamientos. La Ley establece que entre los sujetos obligados están: el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; y el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.

La fracción XIII, del artículo 7 establece explícitamente que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

- b) El monto;
- c) El nombre del proveedor, con quien se haya celebrado el contrato, y
- d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

En lo que respecta a la fiscalización de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación prevé en su artículo 12, fracción I, inciso a) que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene como objeto evaluar *“si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público”*.

También se establece en el artículo 103, fracción IX, que la Unidad de Evaluación y Control de Gestión de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación podrá conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Con referencia a la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2012 esta ley quedará abrogada a partir del 19-07-2017 por el Decreto publicado en el DOF 18-07-2016, en el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Cámara de Diputados

En la Cámara de Diputados existe a nivel interno la “Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados”. Esta norma tiene como objetivo:

“Regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realice la Cámara de Diputados”⁷¹.

La norma comprende los siguientes rubros: adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; contratación de los servicios relativos a bienes muebles; contratación de servicios de reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles, maquila, seguros, transportación de bienes muebles o personas, de limpieza y de vigilancia; contratación de arrendamiento financiero de bienes muebles; contratación de servicios profesionales, de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, excepto la contratación de servicios personales bajo el régimen de honorarios asimilados a sueldos; y adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, y prestación de servicios, cuya contratación genere una obligación de pago⁷².

La contratación de servicios se realiza por la Unidad de Recursos Materiales y Servicios de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y el gasto para adquisiciones, arrendamientos y servicios deberá sujetarse a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Los procedimientos de para contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios son: licitación pública, concurso por invitación a cuando menos cinco participantes, selección entre tres cotizaciones y adjudicación directa⁷³.

Los montos para cada procedimiento son los siguientes:

- Licitación pública: para un importe mayor al equivalente a setecientos cincuenta salarios mínimos mensuales generales (SMMG) vigentes en el Distrito Federal, más el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

⁷¹ “Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados”. Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. julio de 2009.* Artículo 1.

⁷² Ibid. Artículo 27.

⁷³ Ibid. Artículo 28.

- Concurso por invitación a cuando menos cinco participantes: para un importe que se encuentre comprendido entre el equivalente a doscientos cuarenta salarios mínimos mensuales generales vigentes más un peso y setecientos cincuenta SMMG vigentes en el Distrito Federal, más el IVA.
- Selección entre tres cotizaciones: si el importe se encuentra comprendido entre el equivalente a ciento veinte salarios mínimos mensuales generales vigentes más un peso y doscientos cuarenta SMMG vigentes en el Distrito Federal, más el IVA.
- Por adjudicación directa: cuando el importe se encuentre comprendido entre el equivalente a ciento veinte salarios mínimos mensuales generales vigentes más un peso y doscientos cuarenta SMMG vigentes en el Distrito Federal, más el IVA.

La norma prevé que “En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, especialmente en lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega, forma y tiempo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías, debiéndose proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos a fin de evitar favorecer a algún participante”⁷⁴.

El procedimiento para la licitación es el siguiente⁷⁵:

- Mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten propuestas solventes.
- Las propuestas se hacen llegar en sobre cerrado deberá entregarse en el lugar de la celebración del acto de presentación y apertura de propuestas.
- El sobre será abierto públicamente en presencia de un representante de la Unidad de Recursos Materiales y Servicios, de la Unidad Legal y de la Contraloría, a fin de asegurar a la Cámara las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

⁷⁴ Ibid. Artículo 28.

⁷⁵ Ibid. Artículo 29.

Las licitaciones públicas serán nacionales. Las convocatorias se publicarán por un solo día en el Diario Oficial de la Federación, en dos diarios de mayor circulación nacional y en la página de Internet de la Cámara.

Las convocatorias deben contener, entre los principales aspectos, los siguientes⁷⁶: lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases de la licitación, el costo y forma de pago de las misma; fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de propuestas y de la junta de aclaración; indicación de que ninguna de las condiciones y propuestas podrán ser negociadas; descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios; lugar y plazo de entrega de los bienes o prestación del servicio; condiciones de pago y anticipos.

Las convocatorias se publicarán un solo día en el Diario Oficial de la Federación y en dos diarios de mayor circulación nacional; en la página de Internet de la Cámara se publicarán hasta la fecha límite para la venta de bases⁷⁷.

Las bases deberán ser claras y precisas y contener, entre otros aspectos⁷⁸: forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica del licitante, experiencia, capacidad técnica y financiera; fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones; señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación; requisitos que deberán cumplir quienes deseen participar, precisando cómo serán utilizados en la evaluación⁷⁹; datos sobre si se otorgará anticipo; indicación de si la totalidad de los bienes o servicios serán adjudicados a un solo Proveedor o si hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo⁸⁰; señalamiento de las licencias, autorizaciones y permisos.

⁷⁶ Ibid. Artículo 31.

⁷⁷ Ibid. Artículo 32.

⁷⁸ Ibid. Artículo 33.

⁷⁹ Dentro de los criterios de evaluación, podrá establecerse el relativo al de costo beneficio, siempre y cuando sea definido, medible y aplicable a todas las propuestas.

⁸⁰ La Unidad de Recursos Materiales y Servicios es la instancia facultada para distribuir entre dos o más proveedores la partida de un bien o servicio. Ibid. Artículo 42.

El acto de presentación y apertura de las propuestas se sujetará al siguiente procedimiento:

- Una vez recibidas las propuestas en sobre cerrado, se procederá a su apertura.
- Por lo menos un licitante y cuatro servidores públicos rubricarán las propuestas técnicas presentadas.
- Se levantará el acta que servirá de constancia de la celebración del acto de presentación y apertura de las propuestas.
- Una vez hecha la evaluación de las proposiciones se adjudicará de entre los licitantes, a aquel cuya propuesta resulte solvente, porque reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la Convocante y garantiza satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones.

Cabe señalar que la convocatoria puede declararse desierta y se podrá expedir una segunda convocatoria⁸¹.

Como excepciones a la licitación pública se prevén los procedimientos de concurso por invitación a cuando menos cinco participantes, selección entre tres cotizaciones o de adjudicación directa. Para ello se deben dar, entre otras, las siguientes condiciones⁸²:

- Cuando se trate de obras de arte, o bienes o servicios para los cuales no existan alternativos o sustitutos técnicamente razonables.
- Si existen circunstancias que puedan limitar el adecuado desarrollo de las actividades que se llevan a cabo en la Cámara o que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.
- Si se compromete información de naturaleza confidencial para la Cámara.
- Cuando derivado de caso fortuito o de fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido.

⁸¹ Ibid. Artículo 41.

⁸² Ibid. Artículo 44.

- Si se hubiere rescindido el contrato o convenio, o cancelado el pedido u orden de servicio respectivo por causas imputables al Proveedor que hubiere resultado ganador.
- Cuando se realicen dos procedimientos de licitación o concurso que hayan sido declarados desiertos.
- Si se trata de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones o capacitación por así convenir a los intereses de la Cámara.
- Cuando se trate de servicios profesionales prestados por una persona física.
- Si se trata de adquisiciones de bienes perecederos, productos alimenticios básicos, semiprocesados, procesados, servicio de alimentación de personas y los bienes y servicios relacionados.
- Si se trata de cualquier servicio de transportación para el adecuado desarrollo que se lleven a cabo en la Cámara.

En lo relativo a sanciones, se prevé que la Cámara deberá pactar penas convencionales a cargo del Proveedor en caso de incumplimiento del contrato, convenio, pedido u orden de servicio y serán determinadas en función de los bienes o servicios no entregados o prestados oportunamente. “La pena convencional será del seis al millar por cada día natural de mora, de la o las partidas mencionadas, y hasta por un plazo máximo de atraso de veinte días naturales”⁸³.

También se prevé que la Cámara podrá una vez agotado el monto límite de aplicación de las penas convencionales podrá rescindir los contratos o convenios o cancelar los pedidos u órdenes de servicio. El procedimiento establecido es el siguiente⁸⁴:

- Se iniciará a partir de que al Proveedor o prestador de servicios le sea comunicado por escrito el incumplimiento para que en un término de cinco días hábiles, exponga lo que a su derecho convenga y aporte.

⁸³ Ibid. Artículo 55.

⁸⁴ Ibid. Artículo 56.

- Transcurrido el término se resolverá, considerando los argumentos y pruebas que hubiere hecho valer.
- La determinación de dar o no por rescindido el contrato o convenio o cancelado el pedido u orden de servicio, deberá ser debidamente fundada.
- Cuando se rescinda el contrato o convenio o se cancele el pedido u orden de servicio, se formulará el finiquito correspondiente.

Con respecto a los medios de impugnación la normatividad prevé dos mecanismos: la inconformidad y la controversia. La inconformidad se presenta por escrito ante la Contraloría dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que ocurra el acto o el inconforme tenga conocimiento de éste. En el escrito de inconformidad, el promovente manifestará los hechos que le consten relativo al acto o actos impugnados⁸⁵.

En caso de considerarse procedente la inconformidad, la Contraloría notificará de la misma a los terceros que pudieran resultar perjudicados y podrá suspender el procedimiento de contratación. La Contraloría emitirá la resolución respecto de la inconformidad en un plazo no mayor de treinta días hábiles.

Ahora bien la conciliación se prevé que las partes será firmado un el convenio, el cual será suscrito por la Unidad de Recursos Materiales y Servicios y por las Unidades Solicitantes y el quejoso, obligándose a su cumplimiento⁸⁶.

En lo que toca a las instancias de auditoría externa, la norma no las prevé, estableciendo claramente que la Contraloría de la Cámara será la instancia facultada para conocer del cumplimiento de la norma.

b) Cámara de Senadores

⁸⁵ Ibid. Artículo 64.

⁸⁶ Ibid. Artículo 72.

En la Cámara de Senadores existen las Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de septiembre de 2012. El objetivo de las normas es: “regular la operación a la que deberá sujetarse la Cámara en las contrataciones que celebre en materia de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra pública, en ejercicio del presupuesto de egresos para la Cámara”⁸⁷.

En las Normas se establece que: “las adquisiciones comprenderán los contratos en virtud de los cuales el proveedor se obliga a suministrar determinados bienes y la Cámara a pagar por ellos un precio determinado o determinable [sic.] en dinero”⁸⁸.

Los arrendamientos comprenden: los contratos en virtud de los cuales el arrendador o subarrendador se obliga a conceder el uso o goce temporal de un bien mueble o inmueble; y Los contratos de arrendamiento financiero de bienes muebles⁸⁹.

Los servicios son: “los contratos en virtud de los cuales el prestador de servicios se obliga a desempeñar los trabajos requeridos, suministrando lo necesario para su realización”⁹⁰.

La obra pública comprende: “los actos en virtud de los cuales el contratista se obliga a ejecutar una obra bajo su dirección y responsabilidad, con los materiales, recursos humanos y equipos propios”. La obra pública comprende la construcción, adaptación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles, y los servicios relacionados⁹¹.

⁸⁷ *Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores*. Artículo 1.

⁸⁸ *Ibid.* Artículo 5.

⁸⁹ *Ibid.* Artículo 6.

⁹⁰ *Ibid.* Artículo 7.

⁹¹ *Ibid.* Artículo 8.

Las unidades competentes para celebrar contrataciones son la Secretaría, la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales y la Dirección de Adquisiciones⁹². Los procedimientos previstos en las normas son: licitación pública, invitación, adjudicación directa y subasta electrónica inversa.

Las normas de la Cámara de Senadores prevén la constitución de un padrón electrónico con la finalidad de que se cuente “con información confiable y oportuna de las personas físicas y morales en aptitud de participar en los procedimientos de adquisición, arrendamientos, prestación de servicios y obras públicas”⁹³. El padrón es integrado y administrado por la Dirección de Adquisiciones y se publica en Internet.

Se prevé que el Senado “sólo podrá celebrar contratos sobre adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios u obras públicas, en licitaciones electrónicas y en subastas electrónicas inversas con personas que cuenten con registro vigente y no se encuentren impedidas para participar”⁹⁴.

La licitación pública es procedimiento mediante el cual se elige a quien ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad⁹⁵. La licitación pública podrá ser internacional y nacional, siendo esta última preferente, salvo que ocurra alguno de los siguientes supuestos: que no exista en el mercado oferta en cantidad y calidad de bienes, arrendadores o prestadores de servicios nacionales; que los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de la obra de que se trate; resulte conveniente en términos de precio, financiamiento y oportunidad; cuando los Tratados Internacionales así lo establezcan.

Los plazos para la licitación pública son:

⁹² Ibid. Artículo 12.

⁹³ Ibid. Artículo 25.

⁹⁴ Ibid. Artículo 27.

⁹⁵ Ibid. Artículo 45.

- Un plazo mínimo de cinco días hábiles para la consulta y la venta de bases.
- Un plazo mínimo de un día hábil entre el último día de venta de bases y la visita al lugar donde se prestarán los servicios o del acto de junta de aclaración de bases.
- El mismo día se podrá realizar el acto de la junta de aclaración.
- Tres días hábiles en caso de resultar aplicable la visita al sitio donde se prestarán los servicios, se colocarán los bienes por adquirir o arrendar, o en donde se ejecutarán los trabajos de la obra pública y el acto de recepción y apertura de la documentación legal, administrativa y técnica, así como la recepción de propuestas económicas.
- Diez días hábiles entre el acto de recepción y apertura de la documentación legal, administrativa y técnica, así como la recepción de propuestas económicas y, el acto de emisión de dictamen técnico y apertura de propuestas económicas.
- Dos días hábiles entre el acto de emisión de dictamen técnico y apertura de propuestas económicas y el acto de emisión de fallo.
- Entre cuatro días hábiles y máximo de quince días hábiles contados a partir del día en que se emita el fallo, para la firma del contrato.

La convocatoria deberá contemplar, entre otros, los siguientes aspectos: indicación sobre la forma o formas en que licitantes deberán de presentar sus propuestas; señalamiento de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán consultar y adquirir las bases, el costo y la forma de pago de las mismas; descripción general, cantidad, calidad y unidad de medida de los bienes o servicios; lugar y plazo de entrega e instalación en su caso de los bienes, sitio y vigencia del arrendamiento o prestación de los servicios y para obra pública, y condiciones de pago; y la indicación de la fecha, hora y lugar de la visita al sitio en que se prestarán los servicios, se colocarán los bienes por adquirir o arrendar, o en dónde se ejecutarán los trabajos de la obra pública⁹⁶.

⁹⁶ Ibid. Artículo 49.

Las bases contendrán, entre otros, los siguientes aspectos: forma o formas en que los licitantes podrán presentar sus propuestas; fecha, hora, lugar de la visita al sitio en donde se prestarán los servicios, se colocarán los bienes por adquirir o arrendar o ejecutará la obra pública; señalar que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación que afecte la solvencia económica y técnica de sus propuestas; criterios claros y detallados para la evaluación de las propuestas y la adjudicación de los contratos; y la indicación de si la totalidad de los bienes, arrendamientos, servicios u obras públicas objeto de la licitación será adjudicada a un sólo proveedor, prestador de servicio, arrendador o contratista o bien si se adjudicará por partidas o especialidades⁹⁷.

Se prevé que los licitantes deberán presentar propuestas técnica y económica. La propuesta económica deberá contemplar, entre otras cosas, las siguientes: para adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, el tiempo, lugar y condiciones de entrega; en obra pública, los análisis de: porcentajes de costos indirectos, financiamiento y utilidad; precios unitarios; explosión de insumos, materiales y mano de obra; salarios e integración de cuadrilla⁹⁸.

Los procedimientos de invitación o adjudicación directa deberán acreditar las condiciones de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren obtener las mejores condiciones disponibles y se darán en los siguientes casos⁹⁹:

Cuando el monto de la operación se ubique, sin incluir el IVA, dentro de los rangos determinados anualmente por la Comisión de Administración de la Cámara de Senadores; adquisición y el arrendamiento de bienes, elaboración de obras de arte y contratación de servicios de proveedores o prestadores de servicios específicos por titularidad de patentes, derechos de autor u otros exclusivos, marca determinada por sus características físicas y técnicas, políticas de estandarización, uniformidad u homogeneidad;

⁹⁷ Ibid. Artículo 52.

⁹⁸ Ibid. Artículo 57.

⁹⁹ Ibid. Artículo 21.

arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles, así como la contratación del servicio de estacionamientos.

Se aplicarán indistintamente la adjudicación directa o la invitación bajo los siguientes supuestos: arrendamiento financiero de bienes; y cuando se realice una licitación pública y sea declarada desierta.

La adjudicación directa se dará en los siguientes casos:

- Arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles, y contratación del servicio de estacionamientos.
- Impresión, edición, coedición de libros y diseño de medios de difusión de los trabajos legislativos.
- Impresión de papelería de uso de legisladores y órganos legislativos.
- Adquisición de bienes perecederos y alimenticios.
- Contratación de servicios de consultoría, asesorías y estudios en materia legislativa
- Servicios de traducción simultánea y de documentos de apoyo.
- Contratación de servicios profesionales prestados por personas físicas.
- Contrataciones con Instituciones Públicas e instituciones educativas
- Supervisión de trabajos de adaptación de inmuebles con el contratista que haya realizado el proyecto ejecutivo.
- Cuando ocurran circunstancias imprevisibles y en caso de que por cualquier motivo peligre la seguridad de las personas, la seguridad de las instalaciones o la continuidad de las labores de la Cámara.
- Cuando se requieran servicios profesionales prestados por personas físicas o morales, con carácter confidencial.
- Cuando se requieran bienes, servicios o arrendamientos destinados a cubrir prestaciones laborales.
- La contratación de hoteles, adquisición de tarjeta IAVE, boletos de avión y los servicios relacionados con éstos o de alimentación y transporte.

- Servicios no onerosos para la Cámara que prestan las agencias de viajes.
- Servicios de mantenimiento preventivo y correctivo para los vehículos que integran el parque vehicular.
- Cualquier adquisición, arrendamiento, servicio u obra pública que autoricen los Órganos de Gobierno de la Cámara.
- Cuando existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.
- La contratación de los servicios de telefonía móvil.
- Cuando derivado de caso fortuito o fuerza mayor, se requieran bienes o servicios, arrendamientos u obra pública para atender la eventualidad de que se trate.

La invitación es un procedimiento de excepción para adjudicar contratos sin necesidad de realizar convocatoria pública¹⁰⁰. El procedimiento para invitar es el siguiente:

- Inicia con la invitación por escrito que realice la Dirección de Adquisiciones a cuando menos tres proveedores, arrendadores, prestadores de servicios o contratistas que resulten idóneos.
- La invitación se acompañará de las bases que contengan la información que resulte pertinente.
- Los actos de recepción y apertura de la documentación legal, administrativa y técnica; así como la recepción de propuestas económicas; emisión de dictamen técnico y apertura de propuestas económicas y fallo, se realizarán en sesión pública con o sin la presencia de los licitantes.
- Una vez que se haya determinado la adjudicación ésta dará a conocer por escrito el fallo a los participantes e informará al Comité.

La adjudicación directa es el procedimiento mediante el cual la Dirección de Adquisiciones selecciona al proveedor, arrendador, contratista o prestador de servicios que resulte

¹⁰⁰ Ibid. Artículo 67.

idóneo y garantice las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad, financiamiento y demás circunstancias pertinentes¹⁰¹.

El Senado de la República prevé también el mecanismo de subasta electrónica inversa, el cual es un procedimiento opcional por el cual se adquieren bienes y contrata arrendamientos y servicios que se adjudican al precio más bajo¹⁰². La participación en subastas se da a través de una cuenta de acceso autorizado.

La convocatoria se publica en el portal de subastas electrónicas inversas y en el Diario Oficial de la Federación y contiene, entre otras cosas, lo siguiente: diferencias mínimas en que los participantes podrán hacer sus propuestas de precios a la baja; descripción general, cantidad, calidad y unidad de medida de los bienes, arrendamientos o servicios; precio o importe de referencia de los bienes o servicios en valores unitarios, totales o de otra forma; lugares, fechas, plazos o modo para la entrega de los bienes, arrendamientos o la prestación de los servicios¹⁰³.

La normatividad de la Cámara de Senadores prevé también la figura de penas convencionales cuando se dé el atraso en la entrega de los bienes adquiridos o arrendados, en la prestación de los servicios o en la ejecución o conclusión de la obra pública. La pena convencional se aplicará “sobre el monto de los trabajos no ejecutados en tiempo, el cinco al millar por cada día natural de atraso”¹⁰⁴.

Como mecanismos de impugnación la normatividad prevé la inconformidad y la conciliación. La Inconformidad se da cuando los licitantes se manifiesten por escrito ante la Contraloría cuando consideren que las normas se han contravenido en su perjuicio. “La

¹⁰¹ Ibid. Artículo 75.

¹⁰² Ibid. Artículo 76.

¹⁰³ Ibid. Artículo 80.

¹⁰⁴ Ibid. Artículo 135.

inconformidad deberá de presentarse dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que ocurra el acto o el inconforme tenga conocimiento de éste”¹⁰⁵.

Una vez presentado el escrito el procedimiento es el siguiente¹⁰⁶:

- Admitida la inconformidad la Contraloría informará a la Mesa Directiva de la Cámara y solicitará a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales un informe circunstanciado respecto de los hechos referidos en la inconformidad.
- La Contraloría hará del conocimiento la admisión de la inconformidad a terceros que pudieran resultar perjudicados, dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del informe.
- Durante la investigación de los hechos la Contraloría podrá suspender el procedimiento de contratación.
- Finalmente se emitirá la resolución procedente respecto de la inconformidad en un plazo no mayor de treinta días naturales contados a partir de la fecha en que concluya el plazo para que la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales formule su informe y la Dirección General de Asuntos Jurídicos emita su opinión.

El procedimiento para la conciliación es el siguiente¹⁰⁷:

- Los proveedores podrán presentar quejas ante la Contraloría, por razón de incumplimiento de las condiciones y términos contenidos en los contratos.
- Una vez recibida la queja la Contraloría, fijará día y hora, para la celebración de la audiencia de conciliación. La audiencia deberá celebrarse dentro de los 10 días hábiles siguientes a la recepción de la queja.

¹⁰⁵ Ibid. Artículo 137.

¹⁰⁶ Ibid. Artículos 142, 143, 144.

¹⁰⁷ Ibid. Artículos 149 y 150.

- En la Audiencia de Conciliación, la Contraloría considerará sólo los hechos expuestos en la queja y los argumentos que hiciere valer la Dirección de Adquisiciones; la Contraloría fijará los elementos comunes de las partes y los exhortará para conciliar sus intereses conforme a las estas Normas.

- La audiencia podrá desarrollarse en varias sesiones, en caso necesario, pero el procedimiento deberá concluirse en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de la primera sesión.

Por último los procesos no son auditados por alguna instancia externa a la Cámara, sino por su propia Contraloría.

c) Comparativo entre Cámara de Diputados y de Senadores.

El análisis de los procesos contemplados en la legislación federal y en las normas de las Cámaras del Congreso de la Unión, permite hacer una valoración de aquellos aspectos donde las normas son más detalladas y específicas, para tal efecto, se propone el siguiente cuadro que permite comparar sus diversos aspectos.

CUADRO 2: COMPARACIÓN DE NORMAS APLICABLES A ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO Y SERVICIOS			
Criterio de comparación	Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público	Norma de la Cámara de Diputados	Normas de la Cámara de Senadores
Objetivos de la Ley	Reglamentar la	Regular las acciones	Regular la operación

CUADRO 2: COMPARACIÓN DE NORMAS APLICABLES A ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO Y SERVICIOS			
Criterio de comparación	Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público	Norma de la Cámara de Diputados	Normas de la Cámara de Senadores
	aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza	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
Entidades que aplican o interpretan las normas	Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Economía	Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros	Secretaría General de Servicios Administrativos
Tipos de estudios requeridos para diversos los procesos	Costo beneficio, factibilidad, investigaciones de mercado	Costo beneficio para evaluar proyectos, factibilidad para el arrendamiento y subarrendamiento	Costo beneficio, verificación de mercado
Formas de publicidad de los diversos instrumentos	CompraNet y portal de Internet de las dependencias, Diario Oficial de la Federación	Página de Internet, dos diarios de circulación nacional y Diario Oficial de la Federación	Internet y Diario Oficial de la Federación
Organismos creados	Comités de Adquisiciones	Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios	Comité de Adquisiciones, Obras y Servicios de la Cámara de Senadores;
Padrones	De testigos sociales	No se contempla	De personas físicas y morales que participen en los procesos

CUADRO 2: COMPARACIÓN DE NORMAS APLICABLES A ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO Y SERVICIOS			
Criterio de comparación	Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público	Norma de la Cámara de Diputados	Normas de la Cámara de Senadores
Principios y criterios establecidos	Precio, calidad, financiamiento, oportunidad, economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez, mejores condiciones para el Estado	Economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez, precio, calidad, financiamiento, oportunidad, mejores condiciones	Economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, mejores condiciones.
Tipos de procedimientos	Licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa	Licitación pública, concurso por invitación a cuando menos cinco participantes, selección entre tres cotizaciones y adjudicación directa	Licitaciones, invitación, adjudicación directa, subasta electrónica inversa
Participación de actores de la sociedad civil	Testigos sociales	No se prevé	Testigos sociales
Convocatoria y bases	Convocatoria pública y bases gratuitas	Convocatoria y bases son gratuitas	Las bases se venden
Mecanismos de aclaración	Junta de Aclaración	Junta de Aclaración	Junta de Aclaración
Sanciones	Se prevén infracciones y sanciones a proveedores a través de multas	La Cámara no podrá recibir propuestas de proveedores que hayan cometido alguna infracción, llevándose un registro de los mismos, se pactan penas convencionales a cargo del Proveedor por atraso	Pena convencional

CUADRO 2: COMPARACIÓN DE NORMAS APLICABLES A ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO Y SERVICIOS			
Criterio de comparación	Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público	Norma de la Cámara de Diputados	Normas de la Cámara de Senadores
Controversias	Como medios para la solución de controversias se prevén la presentación de inconformidad, la solicitud de suspensión, la conciliación y el arbitraje	Se prevé la inconformidad y el procedimiento de conciliación	Se prevé la inconformidad y el procedimiento de conciliación
Transparencia	Es sujeto obligado que debe poner a disposición del público la información sobre obras públicas, bienes adquiridos, arrendados y servicios contratados	Es sujeto obligado que debe poner a disposición del público la información sobre obras públicas, bienes adquiridos, arrendados y servicios contratados	Es sujeto obligado que debe poner a disposición del público la información sobre obras públicas, bienes adquiridos, arrendados y servicios contratados
Auditoría externa	Es realizada por la Auditoría Superior de la Federación	No se realizan auditorías externas	No se realizan auditorías externas
Fuente: Elaboración propia con base en la <i>Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público</i> , la <i>Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Cámara de Diputados</i> y las <i>Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores</i> .			

El cuadro comparativo refleja que los marcos normativos están en relativa armonía, desprendiéndose todos de los criterios establecidos por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es de destacar también la consistencia que hay entre la Ley federal y las normas de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Como puede constatarse también, existen criterios, mecanismos, instancias y procedimientos diferentes en las normas analizados, esto apunta a la necesidad de

homologar los marcos normativos del Congreso de la Unión creando un marco único que contemple los criterios más completos, los procesos de selección más diversificados y las instancias y mecanismos más sólidos. Esta tarea será desarrollada en el próximo capítulo. Previamente se deberá hacer un estudio de derecho comparado para efecto de identificar mejores prácticas en países seleccionados de América Latina.

Capítulo III

ANÁLISIS DEL PROCESO DE ADQUISICIONES EN EL PODER LEGISLATIVO (2012-2015)

3.1. Análisis de las adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos en la Cámara de Diputados

En este apartado se aplicará el modelo propuesto para determinar en qué medida las adquisiciones, arrendamientos y servicios se aproximan al ideal en términos de adopción de principios y criterios, amplitud de los aspectos procesales e incorporación de aspectos transversales.

Como ya se ha señalado, el modelo propuesto en el apartado final del capítulo 2 será el marco de referencia para analizar las adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos en la Cámara de Diputados.

a) Principios y criterios. La normatividad de la Cámara de Diputados establece que en los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios se observarán “criterios que promuevan el ahorro de recursos y la eficiencia en el trabajo, así como la transparencia, la simplificación, la modernización y el desarrollo administrativo”¹⁰⁸, asimismo se prevé que se deben presentar propuestas solventes y que deben asegurarse a la Cámara “las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”¹⁰⁹.

También se prevé que la Junta de Coordinación Política o el Comité de Administración a propuesta de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros deberá establecer los criterios de evaluación y adjudicación en sus “políticas, bases y lineamientos,

¹⁰⁸ Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados”. Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. julio de 2009. Artículo 9.*

¹⁰⁹ Ibid. Artículo 29.

considerando las condiciones de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, por lo que no podrán estar orientados a favorecer a algún Licitante”¹¹⁰.

En el artículo 37, fracción V se establece que en caso de que más de una proposición resulte solvente “el contrato, pedido u orden de servicio se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo”¹¹¹.

b) Planeación, programación y presupuestación. El título segundo de la norma está consagrado a la planeación, programación y presupuestación. En el artículo 15 se prevé que: “La planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios se ajustará a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a los objetivos, metas y programas que defina la Cámara”¹¹².

El Programa Anual de Adquisiciones Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas es el instrumento administrativo rector en la materia. Para su integración se sigue el siguiente procedimiento:

- Antes del 31 de octubre de cada año la Unidad de Recursos Materiales y Servicios elaborará conjuntamente con la Unidad de Programación y Presupuesto, el Proyecto de Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el cual deberá tomar en consideración el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación¹¹³.
- Hasta el 30 de noviembre de cada año se tiene como término para que el Proyecto se someta a consideración del Secretario de Servicios Administrativos y Financieros, y en caso de aprobarse se turnará a la Secretaría General para su

¹¹⁰ Ibid. Artículo 38, fracción II.

¹¹¹ Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados”. Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. julio de 2009*

¹¹² Idem.

¹¹³ Ibid. Artículo 20.

aprobación y que sea turnado a la Junta de Coordinación Política o al Comité de Administración para su autorización¹¹⁴.

- El 31 de diciembre la Cámara pondrá a disposición de los interesados a través de su página de Internet el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- Hasta el 31 de marzo se tendrá como fecha para actualizar y difundir el Programa actualizado por Internet.

c) Estructura organizacional. De acuerdo a lo establecido en el artículo 17: “Las unidades competentes para celebrar contratos, convenios, pedidos u órdenes de servicio en la Cámara son la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, a través de la Unidad de Recursos Materiales y Servicios”¹¹⁵. A su vez, el artículo 19 prevé que: “El titular de la Unidad de Recursos Materiales y Servicios, será el responsable de las adquisiciones de bienes, contrataciones de servicios y arrendamientos necesarios para el desarrollo de las funciones de la Cámara, previa solicitud y soporte presupuestal que presenten las Unidades”¹¹⁶.

La normatividad prevé la existencia de un Comité cuyas funciones “estarán establecidas en el manual para su integración y funcionamiento”¹¹⁷. De acuerdo al Manual para la Operación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios, éste se integra de la siguiente forma:

Miembros con derecho a voz y voto, los cuales serán seis vocales: “... los titulares de la Secretaría General, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, de la Dirección General de Recursos Materiales y

¹¹⁴ Ibid. Artículo 21.

¹¹⁵ Ibid. *Artículo 21*

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ Ibid. Artículo 25.

Servicios, de la Dirección General de Finanzas y de la Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad”¹¹⁸.

Miembros con voz pero sin voto, que serán dos asesores: el Contralor Interno y el Director General de Asuntos Jurídicos; e invitados, los cuales serán los servidores públicos cuya intervención considere necesaria el Presidente o el Secretario Ejecutivo¹¹⁹.

Con respecto a los órganos directivos se prevé que el Comité será presidido por el Secretario General, el presidente suplente será el Secretario de Servicios Administrativos y Financieros y el segundo presidente suplente será el Director General de Recursos Materiales y Servicios. El Comité tendrá un secretario ejecutivo, el cual es el titular de la Dirección de Adquisiciones¹²⁰.

Entre las principales funciones del Comité están: coordinar y promover las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, convocatoria, licitación, contratación, gasto, ejecución, supervisión de obra, control y evaluación de las adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios; autorizar las bases y los anexos técnicos; vigilar que los recursos se sujeten al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; Coadyuvar a establecer medidas en la materia, para que el suministro de los bienes o la contratación de servicios sea estrictamente el necesario y en las mejores condiciones de calidad, precio, oportunidad y dentro de un marco de transparencia; dar cumplimiento a las Normas de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; así como a las políticas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuesta; y revisar los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios¹²¹.

¹¹⁸ Manual para la Operación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios. Numeral 5.1.1.

¹¹⁹ Ibid. Numeral 5.1.2.

¹²⁰ Ibid. Numeral 5.1.3.

¹²¹ Ibid. Numeral 7.

d) Toma de decisiones. La decisión sobre la adjudicación del contrato se da previa evaluación, de acuerdo a las siguientes previsiones:

- La Junta de Coordinación Política por sí o a través del Comité de Administración a propuesta de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros establecer criterios de evaluación y adjudicación en su políticas, bases y lineamientos.
- En la evaluación no podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes, excepto cuando se trate de servicios; dentro de los criterios de evaluación
- Podrá establecerse como criterio el relativo al de costo beneficio, siempre y cuando sea definido, medible y aplicable a todas las propuestas.
- Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato, pedido u orden de servicio se adjudicará de entre los licitantes, a aquel cuya propuesta resulte solvente¹²².

El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios podrá realizar reuniones ordinarias o extraordinarias. Para la realización de las reuniones se requiere la mitad más uno de los integrantes y las decisiones serán tomadas por el voto de las mayorías, con voto de calidad del Presidente en caso de empate.

Para tomar decisiones el Comité debe conocer de los asuntos, en un formato que deberá contener los siguientes elementos mínimos:

- La información resumida del asunto o la descripción genérica de los bienes, obras públicas o servicios
- El monto estimado y la suficiencia presupuestal.
- La justificación y el fundamento legal
- La indicación acerca de si los precios serán fijos o sujetos a ajuste.

¹²² Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados". Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. julio de 2009. Artículo 38.*

- La relación de la documentación soporte que se adjunte para cada asunto, dentro de la cual se considerará la que acredite la existencia de suficiencia presupuestaria¹²³.

Una vez que el asunto sea analizado y dictaminado se deberá firmar el formato por cada asistente con derecho a voto, apareciendo como testigos los asistentes con derecho a voz.

e) Seguimiento, monitoreo y evaluación. Las previsiones relativas a este rubro se contemplan en el Título Quinto de la Norma sobre información y verificación. En el artículo 60 se establece que el Órgano de Control Interno de la Cámara de Diputados podrá verificar en cualquier tiempo que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se realicen conforme a lo establecido en las normas y disposiciones aplicables¹²⁴. Además podrá realizar visitas e inspecciones y podrá solicitar a los servidores públicos, a los proveedores y/o prestadores de servicios todos los datos e informes que se requieran.

En el artículo 62 se establece que: “La Contraloría podrá verificar la calidad de las especificaciones de los bienes muebles solicitados y de los trabajos, a través de laboratorios de instituciones educativas y de investigación o con las personas que determine. El resultado de las comprobaciones se hará constar en un dictamen que será firmado por quien haya hecho la comprobación, así como por el Proveedor y el representante de la Unidad de Recursos Materiales y Servicios si hubiere intervenido”¹²⁵.

Cabe señalar que la Cámara cuenta con una Contraloría interna, la cual puede realizar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; y lleva a cabo los procedimientos derivados de las inconformidades presentadas por contratistas y proveedores. La

¹²³ *Manual para la Operación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios.* Numeral 8.1.7.

¹²⁴ Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados”. Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.* julio de 2009. Artículo 61.

¹²⁵ Idem.

Contraloría cuenta con las unidades Generales de Auditoría, Control y Evaluación, Quejas, Denuncias e Inconformidades¹²⁶.

f) Uso de las TICs. Como ya se ha señalado, el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas se debe publicar en la página de Internet de la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de diciembre. Las convocatorias para los procesos se publican en la página de Internet hasta la fecha límite para la venta de las bases, así como en medios de difusión electrónicos.

El portal electrónico desarrollado por la Cámara de Diputados se denomina Contratanet y su dirección es: <http://201.147.98.40/contranet/>? En este portal se pueden consultar las licitaciones desde 2007 a la fecha.

g) Adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos de 2012 a 2015. Como el objetivo de este trabajo es analizar los procesos que se dieron de 2012 a 2015, nos limitaremos a la información disponible para estos años en el portal Contratanet.

Cabe señalar que los únicos Programas Anuales de Adquisiciones disponibles en la página son de 2010 y 2015, lo que implica que la Norma no se ha cumplido.

El Programa Anual 2010 contiene la programación de las licitaciones públicas por un monto de 110.3 millones de pesos y los procedimientos de adjudicación por excepción por un monto de 584.6 millones de pesos.

Para cada uno de estos rubros se establece la partida presupuestal, la descripción del artículo, el área solicitante, el monto, los plazos de tiempo y el tipo de mecanismo de contratación o prestación del servicio. Cabe señalar que el Programa no prevé metas o indicadores, ni alguna otra indicación sobre mecanismos de seguimiento y evaluación.

¹²⁶ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 53.

Para 2012 las licitaciones se dieron de manera preponderante en el mes de enero con 4, de marzo a junio hubo una licitación por mes y en septiembre se dio la última licitación. Cada licitación se identifica con un número, se describe el bien o servicio, la fecha de publicación, el tipo de contratación (por ejemplo adquisiciones), la fecha límite para el pago de las bases, la fecha en la que se instala la Junta de Aclaraciones y la fecha del fallo.

Las licitaciones de 2012 fueron:

- Adquisición de materiales y útiles de impresión y reproducción (enero).
- Adquisición de materiales, útiles y consumibles de cómputo (enero).
- Adquisición de materiales y útiles de oficina (enero).
- Mantenimiento preventivo y correctivo de los elevadores instalados en los Edificios A, B, C, D, E, F, G, H e I del Palacio Legislativo (febrero).
- Adquisición de materiales, útiles y consumibles de cómputo (abril).
- Servicio integral de limpieza de bienes muebles e inmuebles de la Cámara de Diputados (abril).
- Mantenimiento preventivo y correctivo a los Servidores RISC, Sistema de Datos Core Tipping Point, Sistema de Voz VCX y Sistema de Almacenamiento EMC (mayo).
- Mantenimiento Preventivo y Correctivo al Sistema de Almacenamiento EMC (julio).
- Actualización del Software de Filtrado Websense y Actualización de Licencias de Software (septiembre).

Cada licitación se acompaña de la convocatoria, las bases y el anexo de las bases. La convocatoria contiene la descripción de cada bien o servicio a ser licitado, la cantidad y unidad de medida (por ejemplo paquetes, piezas o millares), así como las fechas de Junta de Aclaraciones y de Apertura de las propuestas. Asimismo, la convocatoria especifica el costo de las bases y el número de cuenta, las condiciones de pago y el idioma de presentación de las propuestas.

Las bases contienen, entre los principales aspectos:

- La información específica de los bienes o servicios.
- El cronograma que prevé los actos de publicación de convocatoria, venta de bases, Junta de aclaración y Acto de presentación y apertura de propuestas.
- Se detalla lo relativo a la Junta y el Acto de presentación y apertura.
- Se detalla lo relativo al acto de fallo.
- Se establece la vigencia del contrato o pedido, el lugar de entrega y el plazo.
- Se prevé la terminación anticipada y la forma de pago.
- Se incluyen las instrucciones para la presentación de propuestas, así como los requisitos de las propuestas técnicas y económicas.
- Se consignan los criterios de evaluación de las propuestas.
- Se prevén las garantías.
- Se establecen las sanciones y las causas de descalificación, así como las modificaciones que podrán efectuarse.

Los anexos a las bases varían en función del tipo de adquisición, por ejemplo:

Para la adquisición de materiales y útiles de impresión y reproducción, así como de consumibles de cómputo, materiales y útiles de oficina el anexo contiene la siguiente información: partida presupuestal, la descripción del artículo, el área solicitante, el monto, la unidad de medida y el calendario anual.

Para el mantenimiento preventivo y correctivo de elevadores las bases contienen un anexo técnico con la siguiente información:

Personal requerido con su descripción.

- Deberes del licitante, por ejemplo: tener cabina de pruebas, suministrar refacciones originales y llevar un registro mediante bitácoras de servicio.
- Las especificaciones de las dos grandes partidas: mantenimiento preventivo y correctivo.
- La relación de equipos con la siguiente información: ubicación, tipo de elevador, paradas, marca, capacidad, velocidad, observaciones y costo mensual.
- La descripción del tipo de mantenimiento y el calendario del programa de mantenimiento.

Para el servicio integral de limpieza de bienes muebles e inmuebles, se contempla un anexo técnico con la siguiente información:

- Lugares de prestación del servicio.
- Distribución del personal de limpieza especificando el número de operarios, supervisores y horarios matutino y vespertino.
- El equipo y material de limpieza requeridos.
- La distribución y especificaciones del equipo.
- Las actividades trimestrales y diarias de limpieza.
- Los enseres complementarios para limpieza diaria (ceniceros, teléfonos, cuadros y adornos, lámparas de mesa, cestos de basura, computadoras, entre otros).

Para el mantenimiento preventivo y correctivo de servidores se prevé un anexo técnico con la siguiente información:

- Número de equipos, modelos y especificaciones.
- Tipo de mantenimiento y sus características.
- Condiciones en que se realizará el mantenimiento preventivo y correctivo.
- Niveles de seguridad.

Para el mantenimiento de hardware y software se prevé un anexo técnico, que contiene la siguiente información:

- Componentes sujetos al mantenimiento.
- Tipo de soporte que se deberá ofrecer (Premium).
- Niveles de seguridad previstos.
- Tipos de servicios que debe incluir el mantenimiento.

Para la licitación de actualización de software se establece un anexo técnico con la descripción de las partidas (filtrado Websense y actualización de software Tripwire y actualización de software Presto) y sus descripciones.

En 2013 se convocó a un total de 39 licitaciones: 2 licitaciones en marzo, 2 en abril, 7 en mayo, 3 en junio, 4 en julio, 6 en octubre, 2 en noviembre y 3 en diciembre. En todos los casos se adjuntaron la convocatoria, las bases y el anexo a las bases.

Cabe señalar que para 2013 los procesos correspondieron a la LXII Legislatura. Las licitaciones de 2013 diferentes a las de 2012 fueron:

- Suministro y Distribución de Vales para Despensa, Alimentación y Gasolina (marzo).
- Mantenimiento Preventivo, Correctivo a las Plantas de Emergencia, a las Subestaciones y Mecanismos de Transferencia ((marzo).
- Mantenimiento Preventivo y Correctivo para el Sistema Hidroneumático de Bombeo y la Red Hidráulica de Alimentación, los Sistemas Sanitarios y la Red Hidrosanitaria de los Edificios del Palacio Legislativo (marzo).
- Servicio de Fotocopiado e Impresión Digital (abril).
- Servicio de Suministro de Periódicos y Revistas (mayo).

- Aseguramiento Integral de Bienes Patrimoniales, Muebles e Inmuebles y Aseguramiento de los Equipos Automotrices propiedad de la Cámara de Diputados (mayo).
- Seguro Colectivo de Gastos Médicos Mayores para Servidores Públicos Superiores, Mandos Medios y Puestos Homólogos (mayo).
- Seguro Colectivo de Gastos Médicos Mayores para Diputados (mayo).
- Adquisición de Equipo de Comunicaciones (julio).
- Actualización de Licencias Software y del Portal de la Videoteca Digital (julio).
- Servicios de Informática para el Mantenimiento y Soporte al Sistema de Administración y Finanzas (julio).
- Impermeabilización de Azoteas y Áreas complementarias de la Cámara de Diputados y Rehabilitación de Celdas de Cimentación (octubre).
- Mantenimiento y Remodelación Integral de los Sanitarios de la Cámara de Diputados (octubre).
- Restauración y Conservación de las Celosías "EQUIS" del Patio Central del Palacio Legislativo (octubre).
- Suministro, Desmontaje, Montaje e Instalación de tres Transformadores de Potencia en subestaciones del Palacio Legislativo (noviembre).
- Actualización de: Licencias de los Softwares Firewall Checkpoint y de Filtrado de Páginas Websense (noviembre).
- Adquisición de Equipos de Iluminación Escénica para el Salón de Sesiones, Salón Legisladores de la República en el Edificio "A" y Auditorios Norte y Sur de la Cámara de Diputados (diciembre).
- Suministro, Desmontaje, Montaje e Instalación de diez Elevadores de Pasajeros en Edificios del Palacio Legislativo (diciembre).
- Adquisición de Material Eléctrico, Electrónico, Herramientas Menores y Artículos de Ferretería (diciembre).

La información de los anexos de las bases varió en función del bien o servicio. Así por ejemplo, para el caso del suministro de vales para despensa, alimentación y gasolina se incluyó un anexo técnico que especificaba, entre otras cosas:

- La descripción y características de cada tipo de vale.
- La vigencia.
- Las cadenas en las que se deberían recibir.
- Las especificaciones.
- Las formas de distribución (calendario de ministraciones con los importes respectivos).

Para la adquisición de material eléctrico, el anexo técnico consideraba la clave del producto, su descripción, la unidad de medida y la cantidad.

Para el mantenimiento preventivo y correctivo a las plantas de emergencia, subestaciones y mecanismos de transferencia se previó un anexo técnico con la siguiente información:

- Personal requerido y acreditación del mismo.
- Funciones del personal y horarios para la prestación del servicio.
- Infraestructura y equipo.
- Ubicación del equipo y descripción de los componentes.
- Programa mensual de actividades.

En el caso de la licitación para el suministro de los periódicos y revistas solamente se estableció en el anexo técnico los nombres y el suministro diario calendarizado.

En 2014 se convocó a un total de 35 licitaciones. Las licitaciones diferentes a las de años anteriores fueron:

- Enajenación de vehículos en desuso de la Cámara de Diputados (julio).
- Servicio Integral de Comunicación del Canal del Congreso en Plataformas Digitales (julio).
- Suministro e Instalación y operación de Equipo Complementario para la estación del Congreso de la Unión con distintivo de llamada XHHCU Canal 45 (septiembre).
- Suministro e Instalación de Equipos de Imprenta (octubre).
- Adecuación de Espacios para el Montaje de una Carpa con Instalación Eléctrica para comedor al aire libre, ubicado en el jardín contiguo a la cancha de fútbol (noviembre).
- Remodelación de Núcleos Sanitarios de los Edificios "A", "C" y "G" (noviembre).
- Readecuación de Almacenes en Basamento del Edificio "B" (Iluminación, Ventilación de pisos, Instalación Eléctrica e Impermeabilizantes) (noviembre).
- Mantenimiento Preventivo y Correctivo para los Equipos de Aire Acondicionado Instalados en los Edificios A, B, C, D, E, F, G, H, I y C.E.N.D.I. del Palacio Legislativo (diciembre).
- Mantenimiento Preventivo y Correctivo para los Vehículos Automotores Propiedad de la Cámara de Diputados Modelos 2012 y Anteriores (diciembre).
- Servicio de Mantenimiento a Tecnología de la Información (diciembre).

Los anexos de las bases también varían en función de la adquisición. Así por ejemplo, para la enajenación de vehículos se establecía el número de serie, marca, tipo y modelo sin establecerse el precio base; también se incluían los formatos de solicitud de compra y una cédula de oferta.

El anexo para el servicio integral de comunicación del Canal del Congreso en Plataformas Digitales contiene:

- Los lineamientos generales y estructura y características técnicas para los servicios de hosting, enlace dedicado, transmisión de señales, almacenamiento y video On-Demand, y soporte y capacitación.

- Los servicios adicionales (puerto extendido Firewall, Smart Backup y Sistema de Prevención de Intrusos).
- El servicio de correo electrónico y sus especificaciones.
- El servicio de enlace dedicado, con sus características.
- El servicio de transmisión por Internet y sus características.
- Los entregables.
- Los parámetros del servicio de soporte técnico.

Como ya se mencionó, el Programa Anual de Adquisiciones de 2015 si se publicó. En este Programa se prevén 808.2 millones de pesos. De manera similar al Programa 2010 se establecen las partidas y subpartidas, la descripción de la adquisición, los montos por licitación o por excepción y el total.

Las licitaciones no contempladas en años anteriores son:

- Suministro de Vales de Gasolina (en años anteriores se incluía en una sola licitación los vales de alimentos y los de gasolina).
- Adquisición de Dos Servidores de Alto Rendimiento de Tecnología RISC.
- Adquisición de Equipo de Iluminación del Recinto Legislativo.
- Monitoreo y Difusión de las Actividades Legislativas.
- Elaboración de Estrategia de Comunicación Social para la Difusión de las Campañas de la Cámara de Diputados.
- Adquisición de azúcar, galletas, leche y otros alimentos.
- Adquisición de Sistema de Detección de Humo, Fuego y Voceo para los Edificios, "B", "E", y "H", del Palacio Legislativo.
- Suministro e Instalación de Pararrayos y Tierras Físicas
- Adquisición de ropa de trabajo, ropa de vestir, prendas de seguridad y protección y calzado.
- Mantenimiento Preventivo y Correctivo a Asentamiento Estructural en Sala de Plenos (Paso de Gatos).

- Adquisición de Equipos de Audio y Video para el Canal del Congreso.
- Adquisición de equipos biométricos para control de asistencia.

Nuevamente, los anexos técnicos son los que presentan variaciones importantes, por ejemplo, para la adquisición de dos servidores se preveían las características y descripción de cada uno y las condiciones de la garantía.

Para la adquisición de equipo de iluminación, el anexo técnico contemplaba lo siguiente:

- Personal requerido y su acreditación.
- Definición de cada equipo, unidades y cantidades.
- Calendario de instalación.

Para el monitoreo y difusión de actividades legislativas, el anexo técnico contemplaba:

- Objetivo de cada tipo de monitoreo.
- Cobertura de medios de difusión a monitorear.
- Portales de Internet a ser monitoreados.
- Características que deberá valorar la metodología y técnica para el monitoreo y el análisis cualitativo.

Cabe señalar que la información presentada para 2015 es más amplia que en años anteriores, ya que también se publicaron las actas de cada uno de los fallos.

Como puede constatarse por el breve recuento de los procesos realizados de 2012 a 2015, existen licitaciones anuales (por ejemplo limpieza de bienes muebles) y otros escalonados, como son el mantenimiento de instalaciones eléctricas, los seguros, ciertas obras que se requieren periódicamente y los vales. La información ofrecida en cada uno de los anexos técnicos varía en función de la adquisición, con lo que el nivel de detalle que se prevé en cada uno es heterogéneo.

3.2. Análisis de las adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos en la Cámara de Senadores

a) Principios y criterios. Como objetivo general, las Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores prevé los criterios de “economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez, establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

A su vez, el artículo 21 prevé que cuando no resulte idóneo realizar licitación pública o subasta electrónica inversa la prestación de servicios y la contratación de obras podrán adjudicarse mediante invitación o adjudicación directa, sin dejar de acreditar las condiciones de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren obtener las mejores condiciones disponibles para la Cámara.

b) Planeación, programación y presupuestación. Se establece que el área responsable de formular el Programa y el anteproyecto de presupuesto será la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales. Se prevé que para la elaboración del Programa se “deberán considerar los programas sustantivos y de apoyo administrativo de la Cámara, las existencias de los bienes de consumo e instrumentales y las necesidades de servicios, arrendamientos u obras por realizar, así como la disponibilidad de bienes inmuebles”¹²⁷.

El Programa para el año siguiente es elaborado por la Dirección de Adquisiciones en el primer trimestre del año. Este Programa deberá incluir los compromisos derivados de contratos plurianuales formalizados en el ejercicio anterior para aprobación del Secretario.

¹²⁷ *Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores.* Artículo 16.

Los principales aspectos que deberá contener el Programa son:

- Recursos asignados para la realización del Programa, incluidos en el presupuesto de egresos de la Cámara, así como su calendarización física y financiera.
- Acciones conducentes a la realización de las contrataciones.
- Proyectos arquitectónicos y de ingeniería.
- Requerimientos de obras nuevas, así como de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo.
- Requerimientos de reposición, conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes muebles.

c) Estructura organizacional. Las instancias organizacionales involucradas en los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios son: la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, la Comisión de Administración y el Comité de Adquisiciones, Obras y Servicios de la Cámara de Senadores.

Como se analizó en el apartado 1.1., la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales es parte de una estructura administrativa permanente línea funcional, piramidal. En lo que respecta a la Comisión de Administración, se trata de una de las Comisiones Ordinarias del Senado, integrada por cinco senadores, que tiene como funciones principales:

- Planificar los recursos necesarios para un efectivo desempeño de las funciones legislativas.
- Identificar áreas de oportunidad y hacer las mejoras presupuestales necesarias para aumentar la utilidad y calidad de cada uno de los requerimientos.
- Organizar junto con las áreas administrativas de la Cámara de Senadores, el proceso eficiente, eficaz y ágil para canalizar las solicitudes inherentes al funcionamiento del Senado.

- Dirigir el ejercicio del programa presupuestal, así como las acciones que estén encaminadas a eficientar el gasto, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Vigilar las acciones emprendidas por la Comisión y ejecutadas por las áreas administrativas del Senado para alcanzar las metas fijadas, emitiendo medidas de control presupuestal y satisfaciendo los preceptos que dicta el marco jurídico en materia de transparencia¹²⁸.
- Supervisa el ejercicio del gasto y presenta un informe semestral a la Mesa Directiva¹²⁹.

En lo relativo al Comité de Adquisiciones, Obras y Servicios de la Cámara de Senadores, no se encontraron disposiciones expresas respecto a su integración, por lo que su funcionamiento se precisará en el apartado siguiente.

d) Toma de decisiones. La Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales es el área responsable para celebrar y firmar los contratos. En términos de procesos de toma de decisiones, la Dirección de Adquisiciones elabora el Programa del año siguiente, previo acuerdo con el titular de la Dirección General, la Dirección de Adquisiciones debe informar trimestralmente sobre el avance del Programa a la Dirección General.

La normatividad establece que para las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, adicionales a las contenidas en el Programa, las unidades solicitantes deberán realizar sus trámites mediante solicitud dirigida a la Dirección General.

La Dirección General también decide en el caso de que se rescinda un contrato por causas imputables al proveedor y se adjudique a la segunda mejor propuesta, si la diferencia de precio con respecto a la propuesta inicial es superior al 10 por ciento.

¹²⁸ Página Web de la Comisión de Administración. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/comisiones/administracion/index.php>

¹²⁹ Reglamento del Senado de la República. Artículo 118, numeral 2.

La Dirección General participa en la adopción, junto con la Tesorería, de los mecanismos que sean necesarios para contar con presupuesto disponible antes de los procedimientos de contratación.

En caso de participación de interesados a través de medios remotos de comunicación electrónica, la Dirección General recibirá las solicitudes y emite lineamientos al respecto.

La Dirección General preside los actos de licitación pública, puede acortar los plazos de los contratos firma junto con la Dirección de Adquisiciones las convocatorias y las bases, da el visto bueno para que se declare la cancelación de una licitación pública, preside las subastas electrónicas y emite sus lineamientos. También puede modificar la vigencia, el monto o volúmenes de obra o los servicios relacionados con las mismas y, en su caso, el programa de ejecución, siempre y cuando lo solicite una unidad administrativa del Senado.

La Comisión de Administración funciona de forma análoga a las comisiones dictaminadoras, con la asistencia de un Secretario Técnico y personal de apoyo. Sesiona con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes y toma sus decisiones por mayoría.

El Comité de Adquisiciones, Obras y Servicios de la Cámara de Senadores recibe el informe trimestral del avance del Programa Anual que le es entregado por la Dirección de Adquisiciones, también recibe informes trimestrales de la Dirección de Adquisiciones cuando se den los procedimientos de invitación o adjudicación directa.

El Comité también recibe informes en los siguientes casos:

- Cuando se renueven contratos.

- Si se suspende o cancela del Padrón el registro de un proveedor, prestador de servicios, arrendador o contratista.
- Sobre el desarrollo del procedimiento de licitación, incluyendo las incidencias que en su caso se hayan presentado; la adjudicación al licitante; y los motivos por los cuales la licitación se declaró desierta o se canceló.
- El fallo a los participantes por parte de la Dirección de Adquisiciones.
- En caso de se modifique modificar la vigencia, el monto o volúmenes de obra o los servicios relacionados con las mismas y, en su caso, el programa de ejecución respectivo que amparen los contratos.
- Cuando se den casos de excepción.

El Comité evalúa el informe que le rinde la Dirección de Adquisiciones en el caso de adjudicación directa y autoriza el procedimiento. También resolverá lo conducente en caso haya ajuste de precios, cuando hayan ocurrido circunstancias excepcionales no previstas que obliguen al proveedor, arrendador, prestador de servicios o contratista, a modificar sus precios.

e) Seguimiento, monitoreo y evaluación. La normatividad prevé la figura de supervisor del contrato como el servidor público que auxilia al administrador del contrato, pedido u orden de servicio, en la verificación y revisión de su cumplimiento. Este servidor público es designado por el área solicitante.

La instancia facultada para vigilar el cumplimiento de la normatividad es la Contraloría, la cual también ejerce funciones de verificación e inspección. Entre las principales atribuciones de la Contraloría están¹³⁰:

¹³⁰ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 113.

- Realizar la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara.
- Presentar al Pleno por conducto de la Mesa Directiva un informe semestral sobre el resultado de la auditoría al ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara.
- Evaluar la gestión de las unidades de apoyo técnico, administrativo y parlamentario de la Cámara, para medir la eficiencia, eficacia, economía y calidad en su desempeño, así como los resultados e impacto de los programas y recursos ejercidos.
- Recibir y dar trámite a las quejas y denuncias que se formulen con motivo del presunto incumplimiento de las obligaciones administrativas de los servidores públicos de la Cámara.
- Intervenir en los procesos licitatorios de la Cámara, respecto de la adquisición, arrendamiento, prestación de servicios, obras públicas y enajenación de bienes muebles e inmuebles.
- Admitir, desahogar y resolver las inconformidades o conciliaciones que se presenten con motivo de los procesos licitatorios.

f) Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Como ya se ha mencionado, la Cámara de Senadores cuenta con un padrón electrónico, el cual es administrado por la Dirección de Adquisiciones, este padrón se publica en la página de Internet y contiene los datos generales de los proveedores, arrendadores, prestadores de servicios y contratistas.

La normatividad prevé que para las licitaciones y subastas electrónicas sólo podrán participar quienes cuenten con registro vigente. Se prevé también que la Dirección de Adquisiciones operará y administrará sistemas para la identificación electrónica que utilicen los licitantes. También se establece que habrá un sistema electrónico para el caso de la subasta electrónica inversa, el cual se administrará a través del portal de Internet.

g) Adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos de 2012 a 2015. En el caso del Senado de la República, no existe información disponible en su página de Internet para los procesos que tuvieron lugar de 2012 a 2014.

La información relativa a 2015 se encuentra en dos informes: el de Licitaciones realizadas y el de invitaciones realizadas.

El Informe de Licitaciones realizadas para el ejercicio 2015 contiene lo siguiente: nombre del procedimiento, fecha de publicación de la convocatoria, fecha de la junta de aclaración de las bases, fecha de emisión de dictamen técnico y apertura de propuestas, fecha del fallo, información de licitantes, concepto de las partidas, monto adjudicado y vigencia del contrato.

Entre las principales licitaciones están:

- Contratación del Aseguramiento de Bienes Patrimoniales de la Cámara de Senadores. (Edificios y sus contenidos).
- Adquisición de Vales de Despensa y Gasolina de Amplia Cobertura.
- Adquisición de Bienes de Papelería y Artículos de Oficina y Consumibles de Cómputo.
- Contratación del Servicio de Paquetería y Mensajería Local, Nacional e Internacional.
- Impresión, Encuadernado y Empastado de los Diarios de los Debates.
- Adquisición de Papelería Impresa Oficial.
- Adquisición de Medicamentos y Materiales: para Reflotrón, Radiográfico, de Ultrasonido y Dental.
- Contratación de los Servicios de Mantenimiento Preventivo y Correctivo a los equipos de Aire Acondicionado.

- Adquisición de Material Recurrente (Eléctrico, Hidrosanitario, Aire Acondicionado, etc...) Para atender las necesidades de mantenimiento de los distintos edificios.

El Informe de invitaciones realizadas para el ejercicio 2015 contiene los mismos datos que el Informe de licitaciones. Entre las principales invitaciones están:

- Contratación del Seguro de Gastos Médicos Mayores de los Senadores de la República y los Servidores Públicos de Mando de la Cámara de Senadores.
- Servicio de administración, guarda, custodia, conservación y organización del archivo de los expedientes de juicio de amparo.
- Contratación de los Servicios de Mantenimiento Preventivo y Correctivo a diversos equipos de la Unidad de Servicios Médicos.

Actualmente existen tres licitaciones públicas para 2016: para la Contratación del Servicio de Operación de los Cuatro Niveles de Estacionamiento de la Nueva Sede de la Cámara de Senadores, para la Adquisición de Material de Limpieza y para la Contratación del Servicio de Paquetería y Mensajería Local, Nacional e Internacional. En todos los casos la información es muy similar y es análoga a la convocatoria que emite la Cámara de Diputados. Los datos que contiene cada licitación son:

- Costo de las bases y fecha límite para adquirirlas.
- Fecha de la Junta de aclaración de las bases.
- Fecha para la recepción del documento legal y administrativo, así como de la propuesta técnica y económica.
- Fecha de la emisión del dictamen técnico y del fallo.

Como conclusión de este capítulo se debe señalar que tanto la información disponible, como los procesos de licitación son diferentes entre la Cámara de Diputados y la de Senadores. Si bien en ambas se considera la emisión de convocatorias y bases, la

realización de juntas de aclaración y el dictamen y fallo correspondientes, los procesos realizados en la Cámara de Diputados son más detallados y las bases que ofrecen son diferenciadas en función del tipo de adquisición.

Por otro lado, las Cámaras del Congreso no cumplen con la normatividad federal y específica vigente para cada una, ya que no toda la información de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios está disponible y en el caso particular de la Cámara de Diputado no se cumple con la norma de publicar cada año el Programa Anual de Adquisiciones; en el Senado ni siquiera existe esta norma, por lo que no se encontró un instrumento similar puesto a disposición del público, si bien, la Comisión de Administración sí aprueba un Programa Anual.

3.3. ANALÍSIS DE CASO

Proceso de Licitación de Equipo Transmisor del Canal del Congreso.

ANTECEDENTES.

I.- El Canal del Congreso es una instancia bicameral, esto es, brinda sus servicios a la Cámara de Senadores como a la Cámara de Diputados, para ello cuenta con una Comisión Bicameral integrada por Diputados, Senadores y personal técnico.

Su objeto se establece en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en específico en los artículos

Artículo 139:

1. El Congreso de la Unión hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las Cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y esta Ley les encomiendan.

Artículo 140:

1.-El Congreso de la Unión, para la difusión de sus actividades, y de acuerdo con la legislación en la materia, contará con el Canal de Televisión que le asigne la autoridad competente, de conformidad con las normas técnicas aplicables.

2. El Canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa.

Por su parte, el Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

Artículo 3.

1. El Canal es un medio de comunicación de Estado, de servicio público, con presupuesto, organización, infraestructura técnica y personal, dependiente del Poder Legislativo y pertenece a la Nación.

De la lectura de los artículos transcritos, se desprende que el Canal del Congreso, observa una función social con fines de divulgación de las actividades connaturales al Congreso, se rige por la normatividad propia del Poder Legislativo General en lo general, y por los reglamentos de cada una de las Cámaras, en ejercicio de su autonomía, así como por los Acuerdos aprobados por la Comisión Bicamaral como órgano rector del mismo.

El canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es un medio de comunicación del Estado, de servicio público, con presupuesto, organización, infraestructura técnica y personal, dependiente del Poder Legislativo y pertenece a la Nación, creado en 1998.

II.- Derivado de la suscripción de un acuerdo de colaboración entre la Cámara Nacional de la Industria de la Televisión por cable (CANITEC), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Congreso de la Unión, la CANITEC puso a disposición del Congreso su infraestructura técnica para que a través de un segmento satelital, propiedad de PCTV/SETEC se transmita el Canal Legislativo en forma gratuita y sin reserva alguna.

La transmisión vía terrestre, y enlaces de microondas, que son contratados por las Cámaras de Senadores y de Diputados a empresas particulares, permite que los sistemas de cable del país puedan bajar la señal del Congreso.

III.- En el año 2000, el Canal del Congreso inició transmisiones regulares, a través de los sistemas de televisión por cable y, a partir de 2001, por los sistemas de televisión restringida vía satélite, el 1 de marzo de 2001 por SKY y el 15 de abril de 2001 por Direct TV.

IV.- El 10 de marzo de 2010, la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), hoy Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), otorgó al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Título de Permiso para usar con fines oficiales el canal 45 con distintivo de llamada XHHCU-TDT y con una cobertura en el Distrito Federal y aérea conurbada. por tanto el Congreso a través del Canal del Congreso debía realizar diversas acciones tendientes a cumplir con ese permiso para la transmisión de la señal abierta conforme al permiso citado, ya que en caso de no cumplir con las condiciones del permiso éste puede ser revocado.

Planteamiento del Proceso de Licitación del Equipo Transmisor del Canal del Congreso, llevado a cabo por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

SENADO DE LA REPÚBLICA

- a) El 21 de febrero de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Convocatoria del Senado de la república para la adquisición de equipo de transmisión digital de estado sólido, sistema radiador de UHF, infraestructura, medición, monitoreo e instalación.
- b) Se desahoga el procedimiento y el 20 de marzo de 2012, se dictó el fallo por el que se adjudicó el contrato a la empresa DICIMEX, S.A DE C.V. para que suministrara los equipos que ofertó el senado de la República.
- c) Así las cosas el licitante adjudicado tuvo como plazo para la entrega de los bienes 90 días luego de la firma del contrato es decir hasta el mes de junio de 2012.

CÁMARA DE DIPUTADOS

- a) -El 04 de septiembre de 2014 la Cámara de Diputados publicó en el Diario oficial de la Federación la Convocatoria de la Licitación Pública Nacional HCD/LXII/LPN/17/2014 relativa al Suministro e Instalación y Operación de Equipo Complementario para la Estación de Televisión del Canal del Congreso de la Unión con distintivo de llamada XHHCU Canal 45.
- b) El 01 de octubre de 2014, la Cámara de Diputados adjudicó el fallo de la Licitación Pública a favor de la empresa TELETEC DE MÉXICO S.A. de C.V., , con una fecha de entrega inicial de entrega de equipos el día 31 de diciembre de 2014, misma que fue ampliada por un primer convenio modificatorio al día 31 de marzo de 2015, mismo que tuvo que ser ampliado por un segundo modificatorio al 15 de julio de 2015.

De lo anterior resulta meritorio apuntar que este procedimiento de adquisición se llevó a cabo por cuerda separada, dado que cada Cámara cuenta con una norma de adquisiciones, ergo, no existió un hilo conductor que permitiera llevar a cabo un procedimiento conjunto, sometido a las mismas reglas, en donde homogéneamente se llevara a cabo ese procedimiento.

Esta contratación de llevarse a cabo en un sólo procedimiento, evitaba que dos empresas suministraran el transmisor de una marca DICIMEX y sus periféricos de otra TELETEC, lo cual ha generado problemas operativos y técnicos que han retrasado al menos 3 años y meses la puesta en marcha de las transmisiones a señal abierta del Canal del Congreso; en efecto la empresa TELETEC, no cumplió con sus obligaciones comprometidas, y en el desahogo del procedimiento sancionador una de las principales causas de excepción de su incumplimiento fue técnica, los equipos que se adicionan no son compatibles, ya que son de marca distinta a la del transmisor, lo cual pudo ser evitado si se llevaba a cabo un procedimiento conjunto

Para el caso de que se llevara a cabo un procedimiento conjunto se aseguraría para el canal las mejores condiciones de calidad, al ser el mismo productor y fabricante de los equipos se hubiesen evitado fallas de su operación homologación de especificaciones, abatimiento de costos y de tiempos en la entrega.

Uno de los principales obstáculos fue la disparidad de la entrega de los equipos, lo que generó menoscabo al patrimonio de la Cámara ya que se inutilizó por dos años y medio un equipo transmisor adquirido en dólares, se incumplió en parte con los acuerdos de capacitación del equipo instalado por parte de la empresa por no ser una condición posible de cumplir, y se han iniciado diversos procedimientos de responsabilidades en contra de servidores públicos de ambas Cámaras por las inconsistencias narradas en esos procedimientos, en especial en la Cámara de Diputados.

El hecho de que los procesos de licitación se hayan realizado de forma independiente implica que los proveedores que ganaron las licitaciones fueron diferentes para el caso del Senado y de la Cámara de Diputados. Esto ha tenido implicaciones importantes para el día de hoy en términos de mantenimiento de equipos, ya que los procesos se tienen que realizar de forma independiente.

Finalmente se apunta que la Comisión Bicameral del Canal del Congreso, no es la única Comisión conformada por legisladores de ambas Cámaras, por tanto existe la posibilidad de aumentar casos como el ya descrito.

3.4 Propuesta de elementos mínimos para una nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Poder Legislativo

El análisis de las adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos, permite establecer con claridad cuáles son las principales debilidades y fortalezas de los procesos de las Cámaras de Diputados y Senadores, tal como se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO 5. MATRIZ DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN			
Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
Planeación, programación y presupuestación			
Se prevén los principios y criterios que norman los procesos	No se definen los principios ni se establecen orientaciones para medir si los criterios se cumplen o no	Se prevén los principios y criterios que norman los procesos	No se definen los principios ni se establecen orientaciones para medir si los criterios se cumplen o no
Se aprueba de forma anticipada el presupuesto para adquisiciones	No se vincula la presupuestación al logro de resultados	Se aprueba de forma anticipada el presupuesto para adquisiciones	No se vincula la presupuestación al logro de resultados

La norma prevé que se publique el Programa Anual de adquisiciones en la página de Internet	No todos los programas de adquisiciones se han publicado	NA	La norma no prevé que se publique el Programa Anual y por ende no es público
El Programa Anual contiene los rubros a contratar y los montos	No se prevé objetivos, metas e indicadores en el Programa		Los únicos objetivos y metas son los establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación
Se establecen los plazos a los que sujetará la presentación y aprobación del Programa Anual			No se establecen los plazos a los que sujetará la presentación y aprobación del Programa Anual
Aspectos estructurales			
Se prevé el establecimiento de un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios	En el Comité no tienen derecho a voto el Contralor Interno y el Director General de Asuntos Jurídicos	Existe una Comisión Ordinaria denominada Comisión de Administración	Existe un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios, pero no se prevé su estructuración y funcionamiento
Toma de decisiones			
Se prevé que la Junta de Coordinación Política podrá establecer criterios de evaluación y adjudicación	La norma no establece los criterios		No se prevén las instancias que establezcan criterios de evaluación
	Para tomar decisiones no se prevén estudios de factibilidad o costo-beneficio		Para tomar decisiones no se prevén estudios de factibilidad o costo-beneficio
Se establece que el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios realice reuniones ordinarias o extraordinarias		El Comité de Adquisiciones, Obras y Servicios recibe informe trimestral del avance	No se establece que el Comité deba reunirse periódicamente

Seguimiento y evaluación			
Se establece el papel del Órgano Interno de Control para realizar la verificación de calidad	No se prevén otras instancias o mecanismos de seguimiento y evaluación	La Contraloría interna tiene facultades de verificación e inspección	No se prevén otras instancias o mecanismos de seguimiento y evaluación
Uso de las TICs			
Se cuenta con un portal electrónico	No toda la información está disponible en el portal, faltan fallos y Programas	La Cámara cuenta con un padrón electrónico con datos de proveedores	No se cuenta con un portal electrónico
Fuente: elaboración propia con base en <i>la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público</i> , <i>la Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Cámara de Diputados</i> y <i>las Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores</i> .			

Como puede constatarse por el análisis realizado en el cuadro anterior, si bien ambas Cámaras prevén de forma explícita principios y criterios que norman los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, no se definen con claridad, lo cual podría hacerse con un glosario. Además, para criterios como calidad o precio no se establecen claramente parámetros, por lo que su determinación queda a discreción de las autoridades administrativas.

En lo referente al presupuesto para los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la aprobación sigue un proceso claramente establecido, con tiempos, autoridades y formalidades, pero no hay una vinculación explícita entre los procesos de presupuestación-programación y logro de resultados. Esta vinculación es explícita en el caso de los procesos de la administración pública federal, tal como se establece en el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que a la letra dice: “Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables”.

Hablando de la publicación del Programa Anual de adquisiciones, se observan severas fallas en ambas Cámaras, ya que en el caso de Diputados, no todos los programas son públicos y están disponibles y en el del Senado, ni siquiera se prevé la obligación de publicar el Programa Anual de adquisiciones, lo que en términos de transparencia es una falla importante.

Con respecto al contenido del Programa Anual de adquisiciones, la Cámara de Senadores sólo se atiene a lo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual sólo ofrece una clasificación genérica del gasto que se contempla en el Anexo 1. Gasto Neto Total, apartado A. Ramos Autónomos, con un monto total no desglosado. La Cámara de Diputados sí ofrece un desglose, pero se limita a servicios y bienes a contratar, con sus montos respectivos y cronogramas, sin que se prevean objetivos, metas e indicadores, por lo que es un programa incompleto, sin mecanismos de seguimiento y evaluación.

Ahora bien por lo que toca a las instancias de deliberación, la Cámara de Senadores no cuenta con un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios, como sí lo tiene la Cámara de Diputados, aunque en ésta, se limita el derecho al voto, por lo que los procesos de toma de decisión son más restringidos en lo relativo a participación.

En lo relativo a criterios de evaluación no se prevén de forma explícita, por lo que están sujetos a discrecionalidad de las instancias deliberantes, además de que no se prevé la realización de estudios de factibilidad o de costo beneficio.

Hablando de los mecanismos de evaluación, en las instancias previstas son todas internas, de tal forma que cada Cámara se monitorea y evalúa a sí misma, es juez y parte y por ende, no se constituye en instancia imparcial, ni cuenta con órganos externos.

Por último, en función del principio de máxima publicidad y atendiendo a la diversidad de medios disponibles, es importante el desarrollo de portales, con amplia información

disponible, tomando en cuenta que, como se mencionó en el apartado del marco jurídico, las Cámaras son sujetos obligados, de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Con base en las debilidades y fortalezas, podemos identificar las áreas de oportunidad para ambas Cámaras, así como las acciones de mejora que son necesarias para consolidar un marco jurídico homologado, tal como se establece en el siguiente cuadro.

CUADRO 6. ELEMENTOS PARA HOMOLOGAR LA LEGISLACIÓN	
Áreas de oportunidad	Acciones de mejora
Principios y criterios que regulan los procesos	Establecer en la Ley que regule los procesos las definiciones de los principios y los criterios para ponderar los criterios que regulan los procesos
Programación y presupuestación	Vincular la presupuestación al logro de resultados con base en el Programa Anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios
Publicidad del Programa Anual	Establecer la obligatoriedad de publicar el Programa Anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sanciones en caso de incumplimiento
Contenido del Programa Anual	Que el Programa Anual contemple objetivos, metas e indicadores de los proceso que permitan medir los avances y la calidad de los procesos
Plazo para la integración del Programa Anual	Establecer con claridad en la norma los pasos y las fases procesales requeridas para la aprobación del Programa Anual
Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios	Establecer un Comité en el que todos tengan derecho a voz y voto, con voto de calidad del Presidente en caso de empate, un secretario ejecutivo y un secretario técnico
Evaluación para la toma de decisiones	Establecer en la norma los criterios de evaluación y adjudicación
Estudios	Prever en la normatividad la necesidad de realizar estudios de factibilidad y costo-beneficio
Instancias de deliberación	Establecer la creación de instancias permanentes de deliberación (Comités o Consejos) para dar seguimiento a los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obligación de que se reúnan periódicamente y generen informes sobre el avance del Programa de adquisiciones

CUADRO 6. ELEMENTOS PARA HOMOLOGAR LA LEGISLACIÓN	
Áreas de oportunidad	Acciones de mejora
Funcionamiento de instancias de deliberación	Prever la integración y funcionamiento mínimo de las instancias de deliberación como Comités y Consejos, así como sus atribuciones principales
Seguimiento y evaluación	Establecer instancias permanentes de seguimiento y evaluación que verifiquen la calidad y el cumplimiento de metas y plazos, así como la realización de acciones
Uso de las TICs	Desarrollar un portal electrónico para el Congreso de la Unión, así como un padrón de proveedores y otro de testigos sociales
Objetivos de la norma	Se deberán establecer con claridad los objetivos, estableciendo claramente la responsabilidad de los servidores públicos de sujetarse a la ley
Estudios requeridos por parte de quienes participen en los procesos	Prever, en su caso, estudios de mercado, de costo beneficio y de factibilidad
Procedimientos	Establecer como procedimientos, la licitación pública nacional o internacional, la invitación a cuando menos tres personas, la adjudicación directa y la subasta electrónica inversa
Excepciones a la licitación	Establecer claramente los supuestos y los rangos en los que se puedan dar la adjudicación directa y la invitación a cuando menos tres
Convocatoria y bases	Establecer que ambas serán gratuitas y estarán disponibles en el portal de adquisiciones
Sanciones	Establecer un capítulo con sanciones e infracciones
Controversias	Prever mecanismos diversificados como inconformidad, solicitud de suspensión, conciliación y arbitraje
Auditoría externa	Establecer que un organismo privado será el encargado de realizar la auditoría externa de los procesos
Fuente: elaboración propia con base en <i>la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, la Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Cámara de Diputados y las Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores.</i>	

El análisis de las normas de las Cámaras de Diputados y Senadores nos permite identificar las áreas de oportunidad en las que se pueden implementar acciones de mejora, con el objetivo final de homologar el marco jurídico de tal forma que se cuente con una legislación lo más completa posible.

Para tal efecto es conveniente que en la nueva ley se contemplen definiciones concisas y se establezcan criterios claros, que se vincule la programación con la presupuestación y la creación de instancias organizacionales, permanentes y deliberativas que tomen decisiones de manera democrática, previéndose que todos sus integrantes tengan derecho a voz y voto.

En lo que se refiere al Programa Anual este deberá ser un instrumento para la toma de decisiones, cuyo carácter deberá ser público, sujeto así al criterio de máxima publicidad y que contemple metas e indicadores. Además, deberán establecerse claramente los plazos y las autoridades que intervienen en su elaboración.

En función del principio de máxima publicidad es conveniente hacer uso de la mayor cantidad de medios posibles para que la información de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y compras esté al acceso del público, por ello, deben utilizarse medios públicos como el Diario Oficial de la Federación, medios privados, como diarios de circulación nacional, así como desarrollarse un portal en el que se concentren todos los procesos y la información que se genere en torno a ellos.

La norma deberá prever expresamente los supuestos bajo los cuales deberá darse la licitación y de forma clara, prever los supuestos de excepción, estableciéndose montos máximos y mínimos, así como las diversas hipótesis para los casos de adjudicación directa o invitación a cuando menos tres. En el caso de los proveedores se deberán prever mecanismos alternativos para la solución de controversias, así como sanciones e infracciones.

Además de las debilidades y fortalezas señaladas previamente, cabe señalar que la necesidad de una Ley que regule las adquisiciones, arrendamientos y servicios para ambas Cámaras se basa en la conveniencia de realizar los siguientes procesos:

- Adquisición de infraestructura, bienes y servicios con un sólo proveedor.
- Compras consolidadas.

En lo que respecta a la necesidad de que las Cámaras de Diputados y Senadores cuenten con un sólo proveedor para los bienes y servicios, cabe señalar como caso práctico de la desvinculación entre ambas, el proceso de licitación para la infraestructura requerida por el Canal del Congreso.

3.5. Análisis de Viabilidad

En este apartado se deberá realizar un doble análisis para proponer la homologación normativa de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios: la viabilidad jurídica y la viabilidad política.

Desde el punto de vista jurídico, el Congreso de la Unión puede expedir las leyes que regulan su funcionamiento, tal como se prevé en el segundo párrafo del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: “El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”.

Este es el fundamento jurídico para la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la fecha, es la única ley que en uso de la facultad constitucional ha expedido el Congreso de la Unión. No obstante, el texto constitucional es claro y faculta al Congreso para expedir leyes que regulen su funcionamiento.

De ahí que desde el punto de vista jurídico sea viable que el Congreso se dé a sí mismo una nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

La homologación normativa de las adquisiciones, arrendamientos y compras sería una parte fundamental de este esfuerzo para que los procesos se realicen de forma transparente, con instancias de seguimiento y evaluación, con instituciones deliberativas, sanciones estrictas, padrones confiables, mecanismos de solución de controversias y la realización de auditorías externas.

Para efecto del proceso legislativo, sería conveniente que la ley tuviera como Cámara de Origen a la de Diputados, ya que ahí se cuenta con instancias de dictaminación adecuadas para este tipo de proyectos como es la Comisión de Régimen Reglamento y Prácticas Parlamentarias y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para efecto de que se genere la opinión de impacto presupuestario.

En este capítulo se ha analizado el proceso de adquisiciones de las Cámaras de Diputados y Senadores. En ambos casos, existen normas que regulan las adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos. Estas normas son de carácter interno y en buena medida adoptan los principios, criterios y procedimientos establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

A pesar de que las normas recuperan algunos elementos importantes de la legislación federal, se trata de marcos regulatorios de naturaleza jerárquica inferior, que presentan algunas lagunas importantes en lo relativo a la claridad de los principios y criterios, diversidad de mecanismos de licitación, aspectos programáticos y orgánicos.

Uno de los principales problemas que se han detectado es que la existencia de normas para cada una de las Cámaras es poco eficiente cuando se trata de procesos de licitación para órganos bicamerales. Adicionalmente, el hecho de que las Cámaras realicen procesos por separado presenta problemas de economía, eficiencia y eficacia.

El análisis realizado permite concluir que las normas de las Cámaras tienen tanto fortalezas como debilidades y que existen áreas de oportunidad y acciones de mejora que pueden implementarse con un marco homogéneo.

Hacia el final del capítulo se proponen aquellos elementos que se considera debe contemplar una Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios propia del Poder Legislativo. Este bosquejo puede ser la base para diseñar un nuevo ordenamiento jurídico y se pueden retomar elementos del diagnóstico aquí presentado para elaborar la exposición de motivos, así como para establecer los apartados mínimos que deberá contemplar una ley en la materia.

Con estos elementos podemos realizar una serie de recomendaciones para homologar el marco jurídico que regula los procesos de adquisiciones, arrendamientos y contrataciones en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Este nuevo marco jurídico debe contener elementos cuyo marco de referencia es el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la legislación internacional en la materia, la cual nos ha servido como referente para profundizar en aquellos aspectos que debe contemplar la nueva norma para el Congreso de la Unión.

Como se verá en las conclusiones, un marco jurídico homogéneo es indispensable para unificar criterios, optimizar recursos y transformar los procesos administrativos, aunque no es por sí mismo suficiente para transformar las prácticas y la cultura organizacional, y en su caso quizás una norma de adquisiciones para ambas Cámaras también puede ser insuficiente, es decir una Ley General de adquisiciones de los entes públicos debería ser el gran objetivo.

Conclusiones

A continuación se presentan las conclusiones y reflexiones que se derivan de la investigación realizada:

Primera. El presente trabajo de investigación ha dejado en claro que es necesario transitar a nuevos modelos para realizar los procesos de contrataciones, compras y adquisiciones en el Congreso de la Unión. Los postulados de la Nueva Gestión Pública son la base para transitar a un modelo de gestión que permita hacer frente a los retos que enfrenta la administración pública

Un aspecto fundamental con respecto a los procesos de contrataciones, compras y adquisiciones es la racionalidad y eficacia que se requieren introducir a efecto de evitar la discrecionalidad, crear mecanismos e instancias de deliberación, contemplar una diversidad de mecanismos de licitación, prever instrumentos de apelación y vincular el ejercicio de los recursos con su adecuado control mediante procedimientos e indicadores que permitan determinar en qué medida los procesos son eficaces, esto es, cumplen con los objetivos establecidos.

Segunda. La adopción de los postulados de la Nueva Gestión Pública se puede dar, en el plano institucional, con el diseño de una norma en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Poder Legislativo, la cual puede incorporar principios exigentes de economía, transparencia, eficiencia, eficacia e imparcialidad, así como la agenda de gobierno electrónico.

Con respecto a la economía, es vital considerar que la escasez de los recursos disponibles es un imperativo que presiona de forma constante los diversos procesos y que obliga a garantizar economías de escala, ahorros y a introducir mecanismos para la optimización de los recursos, lo cual implica que el Congreso de la Unión debe ser eficiente.

La transparencia obliga a introducir diversos instrumentos y mecanismos de difusión a efecto de garantizar en todo momento que prevalezca el principio de máxima publicidad. La combinación de la transparencia con el uso de tecnologías de la información permite contar con procesos abiertos, fluidos y que sean claros a la sociedad.

La imparcialidad es un imperativo de las administraciones públicas que se rigen por la racionalidad como criterio fundamental y que hacen realidad los principios del gobierno burocrático weberiano, en el que los trámites son documentados, los cargos se asignan en función del mérito y los servidores públicos se rigen con criterios de responsabilidad e imparcialidad.

Tercera. La nueva Norma sería un instrumento idóneo para transitar a un nuevo modelo de gestión de procesos de adquisiciones, arrendamientos y contratación, haciéndolos congruentes con la cultura y las prácticas propias del Poder Legislativo:

Lo que se busca con este nuevo instrumento jurídico es un cambio cultural que incorpore rendir cuentas, que favorezca los valores éticos, que cumpla con los nuevos criterios de la transparencia, las mejores prácticas regulatorias, que en la prestación de servicios se refieran procesos de calidad y al ciudadano se le considere más como un cliente; esto dará la posibilidad de mejorar el desempeño de las instituciones, a partir de la integración de nuevas tecnologías de gobierno y de nueva gestión pública.

Para hacer las recomendaciones pertinentes se ha realizado una revisión del marco jurídico vigente a nivel nacional, lo que implicó considerar los principios, criterios y procedimientos previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

El análisis del marco jurídico vigente para la Administración Pública Federal lleva a concluir que existen ventajas comparativas de éste con respecto a las normas previstas en las Cámaras de Diputados y Senadores: la legislación federal prevé la realización de estudios de factibilidad, la publicación y gratuidad de convocatorias y bases en diarios de circulación nacional, criterios de oportunidad y precio, más modalidades de contrataciones, registros de proveedores sancionados y mayores sanciones, así como la realización de auditorías externas.

El estudio del Derecho Comparado permitió contrastar la legislación nacional contra la de otros países latinoamericanos para determinar en qué medida estas normas aportan elementos adicionales para mejorar los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios. La normatividad vigente en los países analizados prevé, entre otras cosas: una mayor participación social, diversos mecanismos de contratación y diversos recursos de impugnación.

Cuarta. El análisis de la normatividad interna de las Cámaras permitió valorar sus principales fortalezas y debilidades, para así esbozar aquellos ámbitos de oportunidad y acciones que pueden considerarse en una nueva Ley. Así, como elementos de la nueva norma para el Congreso de la Unión, podemos destacar los siguientes:

- La nueva norma deberá prever de forma expresa los principios, así como las diversas competencias de los órganos previstos en la misma, con el objeto de contar con una parte orgánica completa.
- La definición clara de principios y criterios que se deberán observar para los procesos, con el objetivo de dar certidumbre cómo se observan los primeros y cómo se ponderan los segundos.
- La necesidad de que la programación y la presupuestación sean partes de un ciclo que comienza precisamente con los planes y programas y concluye con la asignación de recursos para el siguiente programa. Este vínculo debe ser indisoluble para efecto de relacionar el logro de objetivos y metas con la asignación de los recursos.

- El análisis de los programas anuales disponibles lleva a concluir que es necesario que no sólo se contemplen partidas y montos, sino también metas, objetivos, lineamientos, políticas e indicadores que permitan determinar si se alcanzan los grandes objetivos anuales.
- En todos los casos se requiere observar el principio de máxima publicidad con el objetivo de transparentar lo más que se pueda los diversos procesos, de ahí que los medios de publicidad deban ser tanto un sitio de Internet, como periódico oficial, diarios de circulación y los medios disponibles en cada momento. Además, las bases y convocatorias deberán ser gratuitas para garantizar iguales puntos de partida para los posibles proveedores. La transparencia debe prevalecer desde la publicación del Programa Anual de Adquisiciones, hasta la adjudicación o dictamen final con el que termina el proceso, cubriendo también lo relativo a la ejecución de obras o prestación de servicios, y el establecimiento de padrones de proveedores y testigos sociales.
- En lo relativo a la creación de órganos es necesario que el Congreso de la Unión tenga un Comité en el que las diversas partes involucradas tengan derecho a voz y voto, estableciéndose el voto de calidad del Presidente en caso de empate.
- Para efecto de adjudicaciones y fallos se deben prever de forma expresa cuáles son los criterios para evaluar, así como la necesidad de realizar estudios de factibilidad y costo-beneficio que garanticen efectivamente las mejores condiciones del mercado, así como la adopción de principios de eficiencia, eficacia y economía.
- Un aspecto fundamental que deberá contemplar la nueva norma, es la previsión de mecanismos e instancias adicionales de seguimiento y evaluación, a los Órganos Internos y Contralorías, con base en el principio de que los ejecutores del gasto no deben fiscalizarse a sí mismos.
- En el caso de los posibles proveedores, será necesario prever diversos tipos de estudios que deberán realizar, en función del bien o servicio que ofrezcan, ya que en muchos casos no basta con estudios de mercado para garantizar las mejores condiciones para el Estado, también es necesario realizar estudios de factibilidad y costo-beneficio.

- En lo relativo a los diversos mecanismos para los procesos, se debe contemplar una amplia gama que va de la licitación pública, en sus modalidades nacional e internacional, así como la subasta electrónica inversa. Como excepciones pueden preverse la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa, en estos casos deberán preverse los montos máximos, así como los supuestos bajo los cuales se pueden dar estos procesos.
- La norma deberá prever mecanismos diversos para la solución de controversias, así como las sanciones, no sólo para proveedores, sino también para los servidores públicos.

Quinta. Por último, este trabajo ha dejado en claro que una nueva Norma en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Congreso de la Unión es políticamente viable y necesaria. En lo relativo a la viabilidad, el Congreso tiene facultades para expedir una norma como la que se sugiere, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el Congreso puede expedir las normas que le han de regir, no obstante la Norma es quizás el primer paliativo para el mal, dado que es posible suponer que la creación de una Ley General de Adquisiciones de los Entes Públicos debe ser como ya se dijo la meta.

Además el entorno político es particularmente propicio para que el Congreso de la Unión dé los pasos necesarios para legislar en la materia, con ello, respondería a las demandas de transparencia, rendición de cuentas y modernización administrativa que son temas de la agenda mediática nacional a los que hay que dar respuesta.

Sexta. Las Cámaras del Congreso de la Unión deberán conjuntamente elaborar una Norma en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios que rija para ambas Cámaras. El trabajo en conferencia deberá realizarse para efecto de generar una norma homogénea, que contemple los diversos procesos realizados y que tenga como base de referencia la normatividad vigente para detectar las áreas de oportunidad.

La nueva disposición jurídica deberá estructurarse para contemplar los siguientes aspectos:

- Objetivos de la Norma y ámbito de aplicación.
- Órganos e instancias facultados para aplicar las normas.
- Definiciones.
- Vinculación entre programación y presupuestación.
- Obligatoriedad de publicar el Programa Anual y procedimientos para su aprobación.
- Comisiones bicamarales competentes para los procesos.
- Características de las bases y convocatorias.
- Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, bases de datos que se crean y portales.
- Publicidad y transparencia.
- Procedimientos.
- Instancias y medios de impugnación.
- Sanciones aplicables tanto a proveedores como a servidores públicos.

Séptima. Por lo anterior, la presente investigación permite concluir que es necesario contar con un marco jurídico homogéneo que regule los procesos de adquisiciones, arrendamientos y contrataciones para el Congreso de la Unión, posibilitándose así, la prestación más eficiente de servicios, ahorros derivados de compras consolidadas y tener proveedores comunes que faciliten los procesos de mantenimiento y realización de nuevas obras.

Octava. El marco jurídico deberá contener a detalle los diversos aspectos considerados en este trabajo de investigación, para contemplar los diversos órganos que deben constituirse, los supuestos para la realización de los procesos, los mecanismos de solución de controversias y las sanciones. La Norma en la materia debe ser lo suficientemente detallada como para que no haya pie a lagunas que propicien la discrecionalidad y conlleven problemas de interpretación.

Novena. El nuevo marco jurídico común a ambas Cámaras es sólo el primer paso. Una vez aprobada una normatividad homogénea, es indispensable realizar los ajustes al nivel de la administración de ambas Cámaras. Estos ajustes pueden comprender los siguientes aspectos:

- ✓ Sistemas integrados para la gestión de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y contrataciones, lo que implica control de proveedores, control financiero, así como de los indicadores que den cuenta del grado de avance de los diversos bienes y servicios contratados.
- ✓ Procedimientos claros, con diagramas de flujo en los que se establezcan claramente las rutas que deben seguirse para los diversos procesos, paso a paso, detallándose los aspectos relativos a procesos de toma de decisión, así como la documentación generada.
- ✓ Políticas para orientar los trabajos de planeación, implementación, control y supervisión, con el objeto de que los tomadores de decisiones cuenten con criterios generales que orienten sus actividades.
- ✓ Normas y reglamentos para el funcionamiento de instancias como Comités, que regulen su integración, funcionamiento, órganos de apoyo y mecanismos para el cumplimiento y seguimiento de acuerdos.
- ✓ Normas de calidad que regulen las diversas partes del proceso, estableciéndose con claridad las políticas aplicables, así como los procesos sujetos a controles de calidad y los registros que se deban generar.
- ✓ Perfiles de puestos para garantizar que en las áreas administrativas se contrate a personal calificado y que su contratación esté sujeta a pruebas de aptitudes, habilidades y actitudes, a partir de instrumentos objetivos estandarizados (test).
- ✓ Un nuevo manual de organización en el que se establezcan claramente la misión, visión y objetivos de cada una de las áreas involucradas en los procesos de adquisiciones, arrendamientos y contrataciones.

Décima. Como puede constatarse, el diseño de un marco jurídico homogéneo es el primer paso para promover una reforma administrativa que transforme las prácticas y la cultura organizacional al interior del Congreso de la Unión.

Este trabajo representa un esfuerzo para señalar aquellos componentes que deberá tener una nueva norma jurídica en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Poder Legislativo, este ha sido su principal cometido y la razón de ser de los análisis realizados.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliográficas.

1. Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
2. Andrade Sánchez, Eduardo. *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press. 2008.
3. Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
4. Gómez de Lara Fernando y Alejandro Sosa Arciniega. *Comentarios a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*. México, Novum, 2014.
5. Heller, Herman. *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica. 1974.
6. Matute González, Carlos F. *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa. 2007.
7. Moyado Estrada, Francisco. *Gobernanza y calidad de la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño de la administración pública en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 2014.
8. Nava Vázquez, César. *La división de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa. 2008.
9. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa. 2000.
10. Weber, Max. *Economía y sociedad*. 4ª ed. México, Fondo de Cultura Económica, 2002. 1244.

Hemerográficas.

1. Cifuentes Vargas, Manuel. "El artículo 134 constitucional y las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, obras públicas y enajenación de bienes del Estado (origen, evolución e interpretación)". En Revista de la Facultad de Derecho de México. 1991.
2. Uvalle Berrones, Ricardo. "El Poder Legislativo en la construcción de la nación mexicana", en Revista de Administración Pública, Número 92, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México.

Electrónicas.

1. Argentina. *Régimen de Contrataciones de la Administración General*. [En línea] disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm> [Accesado el día 4 de enero de 2016]
2. Banco Interamericano de Desarrollo. *Legislación, Reglamentos y Procedimientos Nacionales de Compras del Sector Público en las Américas*. [En línea] disponible en: <http://www.ftaa-alca.org/wgroups/wggp/esp/gpdoc2/CAPIT1.htm> [Accesado el día 20 de diciembre de 2015]
3. Bolivia. *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, DS N° 181, 28 de junio de 2009*. [En línea] disponible en: <http://www.emapa.gob.bo/document/legal/DS0181.pdf> [Accesado el día 4 de enero de 2016]
4. Cámara de Diputados. *Manual de organización*. [En línea] disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/MGOCD_01feb11.pdf [Accesado el día 29 de noviembre de 2015]
5. Cámara de Diputados. *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: actualizada y complementada julio de 2009*. [En línea] disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Normatividad Diputados.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Normatividad_Diputados.pdf) [Accesado el día 11 de diciembre de 2015]
6. Cámara de Diputados. Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas 2010. [En línea] disponible en: <http://pac.diputados.gob.mx/pac/PAAD2010.pdf> [Accesado el día 20 de enero de 2016]
7. Cámara de Senadores, *Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República* [en línea], Manual General de Organización del Senado de la República, 14 de diciembre de 2011, recuperado de. <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf>.

8. Cámara de Senadores. *Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores*. Diario Oficial de la Federación, 21 de septiembre de 2012.
9. Castellanos Hernández, Eduardo. *El régimen jurídico de la administración del Poder Legislativo*. [En línea] disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/92/pr/pr4.pdf>
[Accesado el día 09 de noviembre de 2015]
10. CLAD. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Chile, 2007. [En línea] disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>
Accesado el día 20 de enero de 2016]
11. Colombia. *Ley 80 de 1993*. [En línea] disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304> [Accesado el día 02 de enero de 2016]
12. Costa Rica. Ley de Contratación Administrativa. [En línea] disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=24284&nValor3=95769&strTipM=TC
[Accesado el día 02 de enero noviembre de 2016]
13. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *La administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones Genéricas y Modernización*. [En línea] disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/92/pr/pr3.pdf>
[Accesado el día 12 de noviembre de 2015]
14. Placencia Alarcón, Luis Alberto. *Administración General y Administración Pública*, [En línea] disponible en: <http://www.tfifa.gob.mx/investigaciones/pdf/administraciongeneralypublica.pdf>
[Accesado el día 19 de mayo de 2015]

Leyes y Reglamentos.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
5. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
6. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
7. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
8. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
9. Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Cámara de Diputados.
10. Norma para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores.