

Revista de Administración Pública

INAP

Breve acercamiento al proceso de contratación pública en el Gobierno Federal

Mónica María Iglesias Sobero*

Resumen. La importancia de las contrataciones públicas, representan en promedio entre el 10% y el 15% del Producto Interno Bruto (PIB) de nuestro país, actividad que coadyuva al cumplimiento de las funciones del gobierno para la consecución de sus fines, pero sobre todo para la satisfacción de las necesidades de la sociedad, requiere de allegarse de todos los recursos tanto humanos, financieros como materiales; para lo cual existe una normatividad específica.

Las diversas etapas y tipos de procedimientos de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Palabras clave: Contrataciones públicas, Licitación Pública, etapas de los procedimientos de contratación, excepción a licitación pública.

* Maestra en Administración y Políticas Públicas y Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública. En el servicio público a nivel federal se desempeñó como Directora General Adjunta de Adquisiciones y Administración Inmobiliaria y Directora General de Recursos Materiales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. A nivel estatal, en el Gobierno del Estado de México, fungió como Directora de Comercio Exterior de la Secretaría de Desarrollo Económico, Contralora Interna del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México; Directora de Evaluación de la Secretaría de la Contraloría y actualmente Coordinadora Administrativa de la misma dependencia. Es docente en el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Brief approach to the public procurement process in the federal government

Abstract. The importance of public procurement, represent on average between 10% and 15% of the Gross Domestic Product (GDP) of our country, It's an activity that contributes to the fulfillment of the functions of the government to achieve its purposes, but above all for the satisfaction of the needs of society, requires the gathering of all human, financial and material resources; for which there is a specific normativity.

The various stages and types of procurement procedures in the area of acquisitions, rents and services.

Keywords: Public procurement, Tendering, stages of procurement procedures, tender exception.

Fecha de recepción del artículo: 4-febrero-2019

Fecha de aceptación: fecha 19-julio-2019

Introducción

De acuerdo a lo establecido por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, podemos definir a la Administración Pública como *"...el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal"*¹, derivado de esto es que los entes gubernamentales requieren de la adquisición de bienes y servicios que les permitan satisfacer las necesidades de la sociedad a la cual sirven, y cumplir así con los objetivos plasmados tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como en los diversos programas y normatividad aplicable.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la Contratación pública *"se refiere al proceso de identificación de necesidades, la decisión*

1 Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gian Franco Pasquino (directores); Diccionario de Política, tomo I; México, Siglo Veintiuno Editores, 1994, Octava Edición, 852 p., página 12

*acerca de la persona, física o jurídica, más adecuada para cubrir estas necesidades y, por último, la comprobación de que el bien o prestación se entregan en el lugar correcto, en el momento oportuno, al mejor precio posible, y que todo ello se hace con ecuanimidad y transparencia*², así mismo establece que su ciclo de ejecución comprende:

- Evaluación de necesidades
- Fase de concurso y adjudicación
- Gestión contractual y de los pagos, junto con tareas de seguimiento o auditoría

De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio (OMC) las contrataciones públicas representan en promedio entre el 10 y el 15% del Producto Interno Bruto (PIB) de un país. De manera específica, en lo que se refiere a nuestro país, de acuerdo con las recientes declaraciones del Secretario de Hacienda, Carlos Urzúa, para 2019 se prevé que el Gobierno Federal erogue mil 110.7 millones de pesos en la compra de bienes y servicios a través de la firma 2,502 contratos, lo que de acuerdo con la OCDE representa el 21 por ciento del gasto público³.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su artículo 134 que todos *“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”*; además de privilegiar a la licitación pública como medio para las adjudicaciones correspondientes, con la finalidad de *“asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”* Adicionalmente se establece que cuando se considere que la modalidad de Licitación Pública no sea el medio idóneo para llevar a cabo contrataciones públicas, se podrá recurrir a otros

2 OCDE, Recomendación del Consejo sobre contratación pública, disponible en <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

3 El Sol de México, Nota periodística denominada “Sin Licitación ocho de cada 10 Contratos”, disponible en <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/sin-licitar-82-de-las-compras-de-la-shcp-3047656.html>

tipos de procedimientos, mismos que se encuentran regulados en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y su Reglamento, en el Manual Administrativo de Aplicación General en la materia; en las políticas, bases y lineamientos de cada dependencia (POBALINES) y las disposiciones de carácter general emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía y de la Función Pública; asegurando en todo momento las mejores condiciones para el Estado acreditando los principios de:

- **Transparencia**, entendiendo a ésta como la disponibilidad permanente, oportuna, suficiente y veraz de toda la información sobre los procesos de contratación.
- **Imparcialidad**, que se refiere a la selección de posibles proveedores sin designio anticipado, otorgando privilegios o limitando la participación.
- **Eficacia**, a partir de lo cual se deben buscar las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad, de manera oportuna y en concordancia con la disponibilidad financiera y los objetivos y necesidades planteados.
- **Economía**, relacionado con la obtención de ahorros en términos del valor del bien o servicio contratado.
- **Eficiencia**, vinculado con procesos y procedimientos claros y expeditos que aseguren las mejores condiciones para el Estado, evitando la pérdida de tiempo y recursos.

Contratación pública de Arrendamientos, Bienes y Servicios en el Gobierno Federal

Todo gobierno para la consecución de sus fines, pero sobre todo para la satisfacción de las necesidades de la sociedad a la que gobierna, requiere de allegarse de todos los recursos tanto humanos, financieros como materiales; para lo cual existe una normatividad específica. De acuerdo a Huacuja Betancourt y Merino Conde⁴, los antecedentes normativos

4 Sergio E. Huacuja Betancourt y Germán Sergio Merino Conde, “Antecedentes y Estructura de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”, en Carlos Matute (coordinador), *Las Adquisiciones en el Estado Mexicano*, México, Tirant Lo Blanch, 2018.

los encontramos en la Constitución de 1917, aunque acotados al tema de la obra pública.

No es sino hasta 1965 cuando se publica la Ley de Inspección de Adquisiciones, durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, siendo el primer ordenamiento formal que regula el tema de las compras gubernamentales, con una clara tendencia a la centralización de las mismas y a la estandarización de los procedimientos. Esta ley es modificada en 1972 “*....como un esfuerzo para programar y consolidar las adquisiciones, restringir las importaciones, codificar y normalizar artículos de consumo recurrente y revisar los sistemas de compras y almacenes de las entidades....*”⁵.

En 1979 se abroga la Ley de Inspección de Adquisiciones y en su lugar se publica la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, que regulaba las adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles; arrendamiento de bienes inmuebles, y la contratación de servicios relacionados y almacenes de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal. En 1985, derivado de la reforma al artículo 134 constitucional, se promulga la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; la cual durante el gobierno del Licenciado Carlos Salinas de Gortari es abrogada para dar pie a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Finalmente, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Sector Público (LAASSP), se publica en el año 2000 siendo uno de sus principales propósitos el de separar las adquisiciones, arrendamientos y servicios de lo relacionado con la obra pública. Carlos Matute afirma que la *“evolución integral de la LAASSP debe abordarse desde cuatro perspectivas:*

- a) La ampliación del concepto de sector público y la inclusión de éste en los sectores no gubernamentales o semigubernamentales;
- b) Los fines y principios de la contratación pública;

5 Ibidem, p. 112.

- c) La ampliación de la definición de servidor público,
y
- d) La integralidad de la contratación pública, tomando en cuenta los elementos de control y evaluación del desempeño como son, entre otros, los sistemas de compras gubernamentales y la evolución patrimonial de los servidores públicos”⁶

De manera general las etapas de la Contratación Pública de Bienes y Servicios son tres: Planeación, Contratación y Administración del Contrato.

La planeación de las adquisiciones de bienes y servicios se basa en dos aspectos fundamentales:

- Los objetivos y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales; así como los programas anuales.
- Los recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación; y en el caso de los fideicomisos, aquellos recursos que hayan sido previstos.

Cada una de las Unidades Administrativas deben integrar su Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAAAS), mismo que de acuerdo con lo establecido en la LAASSP, debe ser publicado en el Compranet⁷ (*sistema electrónico diseñado y operado por la Secretaría de la Función Pública, que concentra la información relacionada con los procesos de contratación, desde las convocatorias hasta las juntas de aclaraciones, fallos, datos de contratos; entre otros aspectos*) a más tardar el 31 de enero del año correspondiente.

La información que se concentra en el PAAAS es, entre otras cosas: objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo; calendarización física y financiera de los recursos que se requieran; las unidades responsables; requerimientos de

6 Carlos Matute, “Estudio Introductorio de las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en el Estado Mexicano”, en Las Adquisiciones en el Estado Mexicano, México, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 18

7 Es en el artículo 56 de la LAASSP, en donde se establecen con claridad los fines del Sistema Compranet.

mantenimiento de los bienes muebles; la normatividad en materia de la Ley de Metrología y Normalización.

Cabe mencionar que este programa antes de ser publicado debe ser presentado al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (CAAS), para su revisión.

En este punto es importante destacar la importancia que en el proceso de contratación pública tiene el CAAS, ya que es un órgano colegiado integrado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la LAASSP, fracción VI, por:

- Un presidente, quien será el Oficial Mayor o su equivalente.
- Vocales, con nivel Director General o equivalente.
- Un representante del área jurídica y uno más del Órgano Interno de Control; con voz, pero sin voto; también con un nivel de Director General o equivalente.

En lo que se refiere a la figura del Secretario Técnico, ésta se encuentra regulada en el Reglamento de la LAASSP, y forma parte del propio Comité, principalmente con funciones relacionadas con la elaboración de las convocatorias, órdenes del día, integración de carpetas, elaboración de actas, entre otras cosas.

La importancia de este órgano colegiado se debe a la relevancia de sus funciones en el proceso de contratación:

- Revisar el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAAAS) y formular, en su caso, observaciones y recomendaciones.
- Dictaminar la excepción a la licitación pública de aquellos supuestos establecidos en las fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 41 de la LAASSP.
- Dictaminar sobre aquellos proyectos de políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que se pongan a su consideración.
- Analizar de manera trimestral los informes de conclusión y resultados de las contrataciones que se realicen.

- Autorizar la creación, integración y funcionamiento de subcomités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuando se justifique⁸.

Parte fundamental en el proceso de contratación pública, es lo relacionado a la elaboración de los estudios de mercado⁹, mismos que se encuentran regulados en el Reglamento de la LAASSP en el artículo 29 y cuyo propósito es:

- I. Determinen la existencia de oferta de bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas por las mismas;
- II. Verifiquen la existencia de proveedores a nivel nacional o internacional con posibilidad de cumplir con sus necesidades de contratación, y
- III. Conozcan el precio prevaleciente de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, al momento de llevar a cabo la investigación.

Como se mencionó anteriormente, el propio artículo 134 de la Constitución privilegia a la Licitación Pública como mecanismo de contratación pública; sin embargo, en el artículo 26 de la LAASSP se establecen las modalidades de Invitación a cuando menos tres personas y Adjudicación Directa como excepciones.

Las dependencias y entidades deben seleccionar el tipo de procedimiento tomando en cuenta en todo momento que prevalezcan las mejores condiciones en cuanto a

8 Artículo 22 de la LAASSP.

9 El artículo 28 del Reglamento de la LAASSP, establece con claridad las fuentes que deben ser consideradas para la elaboración del Estudio de Mercado:

La que se encuentre disponible en CompraNet;

La obtenida de organismos especializados; de cámaras, asociaciones o agrupaciones industriales, comerciales o de servicios, o bien de fabricantes, proveedores, distribuidores o comercializadores del ramo correspondiente, y La obtenida a través de páginas de Internet, por vía telefónica o por algún otro medio, siempre y cuando se lleve registro de los medios y de la información que permita su verificación.

Para la debida integración de la investigación de mercado, en todos los casos deberá consultarse la información a que hace referencia la fracción I de este artículo. En el supuesto de que la información no se encuentre disponible en CompraNet, se deberá consultar la información histórica con la que cuente el Área contratante u otras áreas contratantes de la dependencia o entidad de que se trate.

precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Específicamente en lo que se refiere a la Licitación Pública, de acuerdo a los medios que se utilicen para su sustanciación, puede ser:

- **Presencial**, en la cual las propuestas presentadas por los participantes deben ser entregadas en forma documental y por escrito, en sobre cerrado durante el acto de presentación y entrega de propuestas.
- **Electrónica**, que, a diferencia de la presencial, se realiza a través del sistema Compranet, por lo que no hay presencia de los licitantes en ninguno de los actos de Junta de Aclaraciones, Presentación y Apertura de Propositiones y emisión del fallo.
- **Mixta**, en la cual se permite a los licitantes participar de manera documental, o bien a través del Sistema Compranet.
- Adicionalmente a lo anterior, las Licitaciones Públicas, dependiendo de la naturaleza de los bienes que se pretendan adquirir, podrán ser:
- **Nacional**, en la cual solamente pueden participar licitantes con nacionalidad mexicana y ofreciendo productos fabricados en el país y que cuenten al menos con un 50 por ciento de contenido nacional, siendo la Secretaría de Economía la instancia normativa que regula lo relacionado al cumplimiento del contenido nacional de los productos, o en su caso de las excepciones.
- Cabe mencionar, que, en el caso de arrendamientos y servicios, solamente participaran licitantes con nacionalidad mexicana.
- **Internacional bajo la cobertura de Tratados**, en la cual pueden participar tanto licitantes mexicanos como ciudadanos extranjeros oriundos de aquellos países con quienes se tenga suscrito un tratado de libre comercio que contenga el capítulo de compras gubernamentales y resulte obligatorio. Los acuerdos de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos son aquellos señalados en la regla 2.10 de las “Reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales bajo la cobertura de tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos”, publicadas

en el Diario Oficial de la Federación, el día 28 de diciembre de 2010.

- **Internacional abierta**, en la que se abre la posibilidad de que participen licitantes mexicanos y extranjeros de cualquier país, cuando se haya celebrado una Licitación Nacional previa y se haya declarado desierta o se trate de contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.

El proceso de contratación pública inicia con la publicación de la Convocatoria a través de la cual se dan a conocer las bases sobre las cuales se desarrollará el proceso, los requisitos que los licitantes deben cubrir; las características y descripción detallada de los bienes o servicios a contratar, los criterios de evaluación, las normas de estándares de calidad que les apliquen, métodos de pruebas, requisitos de entrega del bien o servicio, fechas de celebración de los actos en los que se substanciará el proceso, causas de desechamiento, así como los requisitos para la suscripción del contrato una vez adjudicada la compra y el modelo del mismo.

La difusión se realiza a través de la plataforma Compranet y a la par, se publica en el Diario Oficial de la Federación, misma que debe contener entre otros aspectos: el objeto y número de la licitación, el volumen a adquirir, las fechas de los eventos previstos, la aclaración de su publicación en Compranet y la puesta a disposición de la convocatoria. Cabe mencionar que las Convocatorias una vez publicadas no podrán modificarse salvo en los siguientes supuestos:

- Aquellas que se publiquen a más tardar el séptimo día natural previo al acto de Presentación y Apertura de las propuestas, las cuales deben ser difundidas a través de la plataforma Compranet a más tardar el día hábil siguiente al que se determinen.
- Aquellas modificaciones o precisiones que deriven de las Juntas de Aclaraciones, las cuales pasaran a formar parte de la Convocatoria.

La sustanciación de las contrataciones públicas se lleva a cabo a través de los siguientes eventos:

- **Visita a las instalaciones**, deberá considerarse lo siguiente: las preguntas que resulten de dichas visitas no se responderán en ese momento, ya que se deberán plantear por escrito, con la anticipación prevista en el artículo 33 Bis de la LAASSP y la asistencia de los licitantes no será obligatoria. Son responsables el Área Requiriente y, en su caso, del Área técnica, con el apoyo del Área contratante.
- **Junta de Aclaraciones**, este evento es presidido por un servidor público designado para tal fin, el cual deberá estar acompañado por un representante del área requirente, con la finalidad de que despeje todas aquellas dudas o aclaraciones que los interesados en participar manifiesten. Dichas aclaraciones deben ser presentadas al menos veinticuatro horas antes del evento a través de la plataforma CompraNet, o bien, de manera personal dependiendo de la modalidad del proceso de contratación. Cabe mencionar, que los interesados deben entregar un documento en el que manifiesten por si o en representación de un tercero, su interés en participar, en el cual deberán anotar todos sus datos generales, y en su caso el del representante. Si bien es cierto en la LAASSP y su reglamento, no se establece la obligatoriedad de que a dicho evento acuda un representante del Órgano Interno de Control y del área jurídica, es recomendable extenderles la invitación a participar, ya que ello le da mayor transparencia al acto. Las preguntas, aclaraciones o dudas que se presentan en la Junta de Aclaraciones pueden ser de carácter técnico, jurídico o administrativo, no existe limitación, y al término del acto se deberá levantar el acta correspondiente, misma que formará parte de la convocatoria.
- **Acto de Presentación y Apertura de Propositiones**, en dicho evento los participantes, en el caso de los eventos presenciales, hacen entrega de sus propuestas técnica y económica, en sobre cerrado; por su parte, en aquellos eventos bajo la modalidad electrónica las propuestas se entregan a través del Sistema Compranet y en el caso de las mixtas, puede ser a través del Sistema Compranet,

o bien de manera presencial. Cabe mencionar que la entrega de información adicional es optativa para los interesados, quienes la anexaran fuera de los sobres cerrados.

El evento es presidido por el servidor público designado para tal efecto, y en el mismo se hace la apertura de los sobres cerrados, revisándose de manera cuantitativa los documentos que se presentan¹⁰, levantándose el acta correspondiente, misma que es firmada por todos los asistentes. Es importante mencionar que todas las propuestas son rubricadas por el servidor público designado y alguno de los licitantes que hayan asistido.

En este mismo acto, se establece la fecha, hora y lugar en la que se llevara a cabo el Acto en el que se da a conocer el Fallo. Es importante mencionar que existe la posibilidad de presentar proposiciones conjuntas, lo que permite, además de garantizar un mayor número de participantes, el prever que al conjuntar esfuerzos se tenga la posibilidad de obtener mejores condiciones para el Estado y fortalecer la presencia de las micro, pequeñas y medianas empresas.

- **Evaluación de propuestas**, en esta etapa no se tiene la participación de los licitantes, en ella solamente intervienen los servidores públicos de las áreas legales, técnica y económica, y comprende la evaluación cualitativa de las propuestas, a fin de determinar cuál es la propuesta ganadora, misma que deberá cumplir con los requisitos y especificaciones establecidas en la convocatoria. La evaluación tiene dos modalidades:

Binaria, en la cual se evalúa únicamente el cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria y la oferta económica.

Puntos y porcentajes, método que se utiliza en aquellos casos en los que se soliciten bienes, arrendamientos o servicios que tengan características de alta especialidad o de innovación de tecnología. El 9 de septiembre de 2010 se publica el *Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos*

10 Es importante aclarar en este punto que la revisión cualitativa, se lleva a cabo en la fase de evaluación de las propuestas, a cargo de los servidores públicos designados para tal fin.

en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, en cuyo capítulo segundo se regula este tipo de evaluación, la cual deberá comprender cuatro rubros:

Características del bien o bienes; que se refiere a las especificaciones técnicas, así como aquellos aspectos como la durabilidad o vida útil del bien, o las características de alta especialidad técnica o de innovación tecnológica. En lo que respecta a procedimientos de carácter nacional se debe considerar el contenido nacional establecido por la normatividad correspondiente.

Capacidad del licitante, relacionado con los recursos económicos, técnicos y de equipamiento del licitante, que garanticen la entrega oportuna de los bienes, contar con garantías de funcionamiento y servicios de mantenimiento. En este rubro también se considera la participación de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMES) que producen bienes con innovación tecnológica y aquellos que cuentan con personal discapacitado en su elaboración.

Experiencia y especialidad del licitante. Para la experiencia se evalúa el tiempo que el licitante en procesos anteriores ha tomado para suministrar bienes de la misma naturaleza que los solicitados; y en cuando a la especialidad se consideran las características específicas, volúmenes y condiciones similares a las solicitadas.

Cumplimiento de contratos, que tiene como objetivo evaluar el desempeño o cumplimiento que el licitante ha presentado en procedimientos anteriores en lo que se refiere a la entrega oportuna y adecuada de los bienes.

- **Elaboración del Fallo.** Una vez que se ha llevado a cabo el proceso de evaluación de las propuestas, se determina cual es la propuesta ganadora, misma que deberá de cumplir con los requisitos legales, técnicos y económicos; además de garantizar las obligaciones establecidas en la convocatoria y, en su caso, a lo aprobado en la Junta de Aclaraciones. De acuerdo a lo establecido en la LAASSP, el fallo debe al menos contener:

- Relación de propuestas desechadas, especificando las razones técnicas, legales o económicas, así como aquellos puntos de incumplimiento.
- Relación de las propuestas solventes.
- Indicar, en su caso, si alguna propuesta ofertó precios no convenientes o no aceptables¹¹.
- Nombre de los licitantes adjudicados, expresando los motivos de la adjudicación, así como las partidas, conceptos y montos.
- Fecha, lugar y hora para la firma del contrato, así como la entrega de garantías (cumplimiento y vicios ocultos), y en su caso, anticipos.
- Nombre y cargo del servidor público que emite el fallo, así como los servidores públicos responsables de la evaluación de las proposiciones.

Ahora bien, también existe la posibilidad de que una o varias partidas, o bien la Licitación Pública sea declarada Desierta, cuando después de la evaluación de propuestas se determine que ninguna cumple con los requisitos solicitados, o bien que los precios ofertados no son aceptables; ante lo cual existe la posibilidad de emitir una segunda convocatoria; o bien aplicar lo establecido en el artículo 41 fracción VII de la LAASSP, que a la letra dice:

Artículo 41. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

VII. Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones;

Adicionalmente, una Licitación Pública puede ser cancelada cuando se presente caso fortuito, fuerza mayor, existan circunstancias que determinen que

11 La determinación de precios no convenientes o no aceptables se encuentra regulado en el artículo 51 del Reglamento de la LAASSP y en las políticas, bases y lineamientos de cada dependencia (POBALINES)

- ya no se requiere el arrendamiento, bien o servicio; o bien, que de continuar existe la posibilidad de generar daño o perjuicio a la dependencia o entidad.
- **Acto de Fallo**, en el cual se da lectura al mismo, con la presencia de los servidores públicos designados y los licitantes que se encuentren en el evento. El Fallo es firmado por todos los presentes; y en el caso de los eventos bajo la modalidad electrónica o mixta, deberá ser publicado en la plataforma Compranet, el mismo día de su emisión. Cabe mencionar que una vez que se ha notificado el fallo serán exigibles los derechos y obligaciones establecidos en el modelo del contrato.

Ahora bien, en lo que respecta a la Invitación a cuando menos tres personas o Adjudicación Directa, los supuestos de excepción se encuentran normados en los artículos 41 y 42 de la LAASSP. En el artículo 42 se permite la aplicación de cualquiera de estas dos modalidades, cuando los montos de cada operación no excedan los montos máximos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y en el artículo 41 se establecen con claridad los supuestos de excepción a la Licitación Pública, aclarando que algunas de ellas deben ser sancionadas por el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y otras bajo la autorización del titular de la Unidad Administrativa Solicitante.

Cuadro 1. Excepciones a la Licitación Pública normadas por el artículo 41 de la LAASSP

Aprobación por parte del CAAS	Aprobación bajo la responsabilidad del Titular de la Unidad Administrativa
I. No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trate de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte.	II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor.

Aprobación por parte del CAAS	Aprobación bajo la responsabilidad del Titular de la Unidad Administrativa
III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados.	IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia. No quedan comprendidos en los supuestos a que se refiere esta fracción los requerimientos administrativos que tengan los sujetos de esta Ley.
VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada.	V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.
IX. Cuando se trate de bienes usados o reconstruidos en los que el precio no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables, expedido dentro de los seis meses previos y vigente al momento de la adjudicación del contrato respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 Bis de esta Ley.	VI. Se haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública, en cuyo caso se podrá adjudicar al licitante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición inicialmente adjudicada no sea superior a un margen del diez por ciento. Tratándose de contrataciones en las que la evaluación se haya realizado mediante puntos y porcentajes o costo beneficio, se podrá adjudicar al segundo o ulterior lugar, dentro del referido margen.
X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación. Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes para la elaboración de su proposición, se	VII. Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones.

Aprobación por parte del CAAS	Aprobación bajo la responsabilidad del Titular de la Unidad Administrativa
encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	
XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial.	IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprosesados, semovientes.
XIV. Se trate de los servicios prestados por una persona física a que se refiere la fracción VII del artículo 3 de esta Ley, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico.	XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales.
XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes.	XII. Se trate de la adquisición de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos que las mismas realicen en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución.
XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años.	XX. Se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco.

Aprobación por parte del CAAS	Aprobación bajo la responsabilidad del Titular de la Unidad Administrativa
XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad.	
XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.	
XIX. Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares.	

Fuente. Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Para llevar a cabo este tipo de contrataciones, debe existir una justificación fundada y motivada bajo el o los principios de: *economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad, honradez y transparencia*, misma que debe estar firmada por el titular del área requirente o usuaria de los bienes o servicios. Los invitados a cualquiera de esta modalidad deben de tener capacidad de respuesta inmediata, así como cumplir con los requisitos técnicos, financieros y demás que sean solicitados, además de que sus actividades comerciales o profesionales se relacionen con el requerimiento.

En el caso de las Invitaciones a cuando menos tres personas, las convocatorias deben ser publicadas en el sistema Compranet y en la página oficial de la dependencia o entidad; la junta de aclaraciones es optativa; la apertura de proposiciones puede hacerse sin la presencia de los licitantes, pero con la asistencia de un representante del órgano interno de control; al menos debe de contarse con tres cotizaciones técnicamente viables (aunque si existe

al menos una propuesta que cumpla con las condiciones requeridas, se puede aprobar la adjudicación).

Para el caso específico de las Adjudicaciones Directas es obligatorio contar con al menos tres cotizaciones elaboradas bajo las mismas condiciones con una vigencia dentro de los treinta días previos al de la adjudicación.

Finalmente, una vez que se ha emitido el Fallo, se procede a la formalización de las obligaciones de ambas partes a través de un contrato o pedido, para lo cual la propia normatividad establece los requisitos mínimos que deben contener:

- Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante
- Carácter del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato.
- Datos sobre la autorización presupuestal.
- Acreditación de la existencia y personalidad del licitante adjudicado.
- Descripción de los bienes, arrendamientos o servicios adjudicados.
- Precio unitario y el importe total a pagar por los bienes, arrendamientos o servicios, o bien, la forma en que se determinará el importe total.
- Precisión de si el precio es fijo o sujeto a ajustes
- En el caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra.
- Los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían, los cuales no podrán exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato.
- Porcentaje, número y fechas o plazo de las exhibiciones y amortización de los anticipos
- Forma, términos y porcentaje para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato
- Fecha o plazo, lugar y condiciones de entrega
- Moneda en que se cotizó y se efectuará el pago respectivo.
- Plazo y condiciones de pago del precio de los bienes, arrendamientos o servicios, señalando el momento en que se haga exigible el mismo
- Los casos en que podrán otorgarse prórrogas para el cumplimiento de las obligaciones contractuales y los requisitos que deberán observarse.

- Causas para la rescisión de los contratos.
- Previsiones en caso de devolución y reposición de bienes por motivos de fallas de calidad o cumplimiento de especificaciones.
- El señalamiento de las licencias, autorizaciones y permisos que conforme a otras disposiciones sea necesario contar para la adquisición o arrendamiento de bienes y prestación de los servicios correspondientes
- Condiciones, términos y procedimiento para la aplicación de penas convencionales.
- Indicación de que, en caso de violaciones en materia de derechos inherentes a la propiedad intelectual, la responsabilidad estará a cargo del licitante o proveedor según sea el caso. Salvo que exista impedimento, la estipulación de que los derechos inherentes a la propiedad intelectual, que se deriven de los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor de la dependencia o de la entidad, según corresponda, en términos de las disposiciones legales aplicables;
- Procedimientos para resolución de controversias¹².

Conclusiones

Uno de los grandes retos a los que se enfrenta la Administración Pública en la actualidad, es combatir las constantes denuncias de mala gestión y corrupción en lo relacionado a los procesos de contratación pública.

La contratación pública se encuentra intrínsecamente relacionada con los ideales de un Buen Gobierno, ya que es precisamente a través de ella que las Unidades Administrativas y entidades públicas se allegan de los elementos necesarios para cumplir de manera satisfactoria con los objetivos y metas plasmados tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como los diversos programas diseñados para satisfacer las demandas de los ciudadanos.

El régimen general de contrataciones públicas del Gobierno Federal se encuentra en la Ley de Adquisiciones,

12 LAASSP, artículo 45

Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, que tienen como principio rector lo establecido en el artículo 134 de nuestra Constitución. Dicha normatividad regula todo el proceso de contratación desde a fase de planeación y programación hasta la formalización de los contratos o pedidos correspondientes, la administración, ejecución y finiquito de los mismos.

En el año de 2016, como consecuencia de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, se emitió el *Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, que reformó el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a partir de lo cual la Secretaria de la Función Pública, le correspondía el papel de ser rectora de las contrataciones públicas, lo cual queda de manifiesto en la fracción XXI y el último párrafo:

“XXI.- Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de dichas contrataciones públicas; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y promover, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal, la coordinación y cooperación con los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, las entidades federativas y demás entes públicos encargados de regímenes de contratación pública, con excepción de las empresas productivas del Estado, a efecto de propiciar en lo procedente la homologación de políticas, normativas y criterios en materia de contrataciones públicas, que permita contar con un

sistema de contrataciones públicas articulado a nivel nacional.

...

El nombramiento del Secretario de la Función Pública que somete el Presidente de la República a ratificación del Senado de la República, deberá estar acompañado de la declaración de interés de la persona propuesta, en los términos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.”

No obstante, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, se reestructuraron diversas atribuciones en materia de contrataciones públicas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo establece el artículo 31 fracciones XXV, XXVI y XVII en materia de contrataciones y XXIX y XXX en materia de patrimonio inmobiliario:

“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XXV. Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias; así como promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas;

XXVI. Fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que la propia Secretaría determine;

XXVII. Establecer normas y lineamientos en materia de control presupuestario; así como ejercer el control presupuestario de las contrataciones públicas consolidadas a través de la Oficialía Mayor;

...

XXIX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales; administrar los inmuebles de propiedad federal cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad, así como llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;

XXX. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios, para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes, así como expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles...”

Como se demostró durante el desarrollo del análisis de mérito, se han hecho esfuerzos importantes por regular de manera clara el proceso de contratación de bienes y servicios; sin embargo, es necesario continuar integrando mejores prácticas de gestión pública que permitan una mayor transparencia y certeza de que la ejecución de los recursos públicos se administra “con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Bibliografía

- Bobbio Norberto, Nicola Mateucci y Gian Franco Pasquino (directores); *Diccionario de Política*, tomo I; México, Siglo Veintiuno Editores, 1994, Octava Edición, 852 p.
- Infante Meléndez, Héctor Mateo; *Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Junio 2011, México, primera edición, 206 p.
- Matute González, Carlos Fernando (coordinador), *Las Adquisiciones en el Estado Mexicano*, México, Tirant Lo Blanch, 2018, 487 p.
- Moyado Estrada, Francisco; *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidades para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México*, febrero 2014, INAP, México, 160 p.

Leyes

- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, última reforma del 6 de junio de 2019, pp. 313.
- Cámara de Diputados, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000 y última reforma 10 de noviembre de 2014, pp. 68.
- Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, Reformas del 18 de julio de 2016, 30 de noviembre de 2018 y 14 de mayo de 2019.
- Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, Diario Oficial de la Federación del 28 de julio del 2010, pp. 71.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 2019, pp. 26.
- Secretaría de la Función Pública, *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, numeral 2, Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2010 y la última reforma del 3 de febrero de 2016.

Secretaría de la Función Pública, Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2010.

Fuentes

- El enfoque del mejor valor por el dinero en México Taller sobre la Evaluación del Precio y la Calidad en las adquisiciones (Best Value for Money), Secretaria de la Función Pública, septiembre 2015, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/186612/El_enfoque_del_mejor_valor_por_el_dinero_en_Mexico.pdf
- El Sol de México, Nota periodística denominada “Sin Licitación ocho de cada 10 Contratos”, disponible en <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/sin-licitar-82-de-las-compras-de-la-shcp-3047656.html>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Recomendación del Consejo sobre contratación pública, disponible en <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>