

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

**"UN ANÁLISIS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DEL  
FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE ADQUISICIONES,  
ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS EN LA SECRETARÍA DE  
GOBERNACIÓN"**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

**JESÚS BRINGAS VARGAS**

DIRECTOR

**M. en S. JOSÉ CRUZ JORGE CORTÉS CARREÑO**

REVISORES:

**M. en S. MARÍA JOAQUINA SÁNCHEZ CARRASCO**

**M. en P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES**

JUNIO, 2010

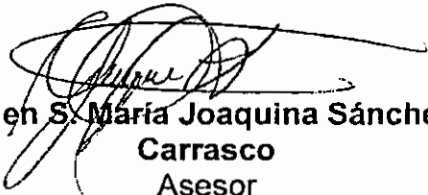
Texcoco, México a 07 de abril de 2010.


Dr. en E. José Hernández Ramírez  
Subdirector Académico del Centro  
Universitario UAEM Texcoco.  
Presente

At'n M. en Fin. Guadalupe Lizeth Arce Chávez  
Responsable del Departamento de Titulación

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "Un análisis de la Licitación Pública a través del funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en la Secretaría de Gobernación" que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta el sustentante Jesús Bringas Vargas con número de cuenta 0022269 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teóricos-metodológicos necesarios para su aprobación, pudiendo continuar con la etapa de impresión del trabajo escrito.

Atentamente

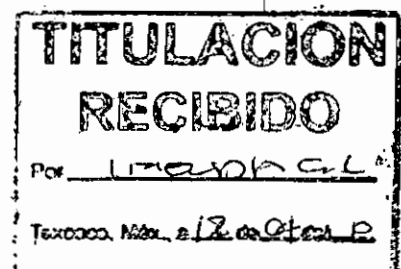
  
M. en S. María Joaquina Sánchez  
Carrasco  
Asesor

  
M. en P.P. Antonio Inoue  
Cervantes  
Asesor

  
M. en S. José Cruz Jorge Cortés  
Carreño  
Director

C.c.p.

C. Jesús Bringas Vargas.  
M. en S. José Cruz Jorge Cortés Carreño.  
M. en Fin. Guadalupe Lizeth Arce Chávez.



# AGRADECIMIENTOS

## A mis padres:

*Quienes me han heredado el tesoro más valioso que puede dársele a un hijo: amor.*

*Quienes sin escatimar esfuerzo alguno, han sacrificado gran parte de su vida para formarme y educarme.*

*Quienes la ilusión de su vida ha sido siempre verme como una persona de provecho.*

*Quienes nunca podré pagar todos sus desvelos ni aún con las riquezas más grandes del mundo.*

*Por esto y más... Gracias.*

**Lic. Jesús Bringas Vergara.  
C. Susana Vargas Suárez.**

## A mis amigos:

*Porque gracias a su apoyo y consejo he llegado a realizar la más grande de mis metas.*

*Porque gracias a su guía, liderazgo y apoyo he llegado a realizar uno de mis anhelos más grandes de mi vida, fruto de la confianza que en mi se depositó y con los cuales he logrado terminar mis estudios profesionales que constituyen el legado más grande que pudiera recibir y por lo cual les viviré eternamente agradecido.*

*Como una muestra de mi estima y agradecimiento, por todo el apoyo brindado y porque hoy veo llegar a su fin una de las metas de mi vida, les agradezco la orientación que siempre me han otorgado.*

*Gracias.*

**Lic. Gabriel Salinas Caso  
Lic. Carlos Juraidini Rumilla  
Lic. Jorge Urruchúa Marrón**

# AGRADECIMIENTOS

## **A mis hermanos:**

*En testimonio de mi gratitud ilimitada por su apoyo, aliento y estímulo mismos que posibilitaron la conquista de esta meta: mi formación profesional.*

*Con admiración y respeto.*

**Ileri Yunuen Bringas Vargas  
Sergio Bringas Vargas  
José Enair Alejandro Bringas Vargas**

## **A mi novia:**

*Con todo el amor del mundo por el gran apoyo brindado de tú parte en los años más difíciles y más felices de mi vida, el cual fue un motor de inspiración para poder culminar este trabajo y constituir, también, un aliciente para poder continuar adelante.*

*Te amo.*

**Laura Berenice Romero Maldonado.**

## **A mis profesores:**

*Porque gracias a su apoyo, consejo y enseñanza he llegado a realizar la más grande de mis metas. La cual constituye la herencia más valiosa que pudiera recibir.*

*Gracias.*

**María Joaquina Sánchez Carrasco  
José Cruz Jorge Cortés Carreño  
Antonio Inoue Cervantes**

## INTRODUCCIÓN

La administración pública federal, se desenvuelve en una sociedad compleja, que exigen mayor capacidad de los servidores públicos para dar respuesta a las demandas de sus gobernados. Por ello, tiene a su cargo la implementación de acciones, que sean positivas a la satisfacción de las demandas de la sociedad.

La tesina, con título *“Un Análisis de la Licitación Pública a través del Funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en la Secretaría de Gobernación”* es un trabajo que tiene como propósito describir la manera como se desarrollan las etapas que integran el procedimiento de la licitación pública, los supuestos para cuando no resulte conveniente y realizar una adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas, los tipos que existen y las diferencias entre los tipos de contratación que la norma establece.

El trabajo se planteó a partir de la necesidad de conocer cómo se integra y funciona el esquema de compras del Gobierno Federal, que se considera un promotor para incentivar la productividad a partir de la elección de la mejor oferta técnica y económica; a diferencia de los particulares, quienes disponen de libertad cuando pretenden adquirir, vender, arrendar bienes, contratar servicios, etc. de manera singular.

El método que se utilizó en la presente investigación fué el deductivo, debido a que el análisis del objeto de estudio (la licitación pública) parte de lo general a lo particular, proporcionando una línea de investigación donde se especifique la relevancia de las diferentes etapas que lo integran. Así como, lo trascendental, que aporta legitimidad a los actos que anteceden la contratación del proveedor.

Analizar, significa desintegrar, descomponer todo en sus partes para estudiar de forma intensiva cada uno de sus elementos, así como la relación entre si con el todo.

Según Rojas Soriano, el todo puede ser de diferente índole: "...un todo material, por ejemplo, determinado organismo y sus partes que le constituyen<sup>1</sup>...". En el caso de esta investigación los elementos de análisis son: el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, la Licitación Pública, la Invitación a Cuando Menos Tres Personas y la Adjudicación Directa.

El análisis irá de lo concreto a lo abstracto, ya que mediante el recurso de la abstracción pueden separarse las partes del todo, "así como sus relaciones básicas que interesan para su estudio...en el análisis se pueden vincular diferentes procedimientos empíricos y racionales<sup>2</sup>".

En cuanto al sustento epistemológico, se usará el estructural-funcionalismo, ya que constituye el instrumento conceptual que permite distinguir cada una de las ciencias de acuerdo con la forma en que se presenta la acción de la realidad social. Para que exista una mayor claridad en la exposición del análisis estructural-funcional registraremos la definición de sistema social<sup>3</sup>.

De forma general, la licitación pública es un procedimiento de selección del co-contratante, que sobre la base de una previa justificación de la idoneidad ética, técnica y financiera, tiende a establecer la mejor oferta, el precio más conveniente, para la adquisición de bienes y/o prestación de servicios.

---

<sup>1</sup> Rojas Soriano, Raúl, *El proceso de la Investigación Científica*, Ed. Trillas, 4ª Edición, México, D.F., Pág. 79.

<sup>2</sup> Op. Cit. Pág. 80.

<sup>3</sup> Con los propios términos de Parsons, "Consiste, en una pluralidad de actores intelectuales que interactúan entre sí en una situación que tiene, al menos, un aspecto físico o de medio ambiente, actores motivados con una tendencia a "obtener un óptimo de gratificación" y cuyas relaciones con sus situaciones -incluyendo a los demás actores- están mediadas y definidas por un sistema de símbolos culturales estructurados y compartidos."

Por lo tanto, es un procedimiento administrativo por el cual las dependencias y entidades invitan a los interesados a que, sujetándose a las bases, formulen propuestas de las cuales se seleccionará y aceptará la más conveniente.

En las adquisiciones gubernamentales debe imperar el interés del Estado, ya que los procedimientos licitatorios tienen como finalidad satisfacer un interés general establecido por mandato constitucional.

Cabe señalar que, el Título Séptimo, "Prevenciones Generales", en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone, que los recursos económicos, que se destinan a las adquisiciones, arrendamientos y servicios de todo tipo de bienes y prestación de servicios de cualquier naturaleza, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de Licitaciones Públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten propuestas (técnica y económica) solventes en un sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de garantizar a la Administración Pública Federal, las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Y los mismos tendrán que ser administrados con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Para objeto de nuestro estudio, el presente trabajo se organizó en cuatro capítulos. El primer capítulo, se describe en que consiste el derecho administrativo y algunas definiciones; la relación con la administración pública, el régimen administrativo y la organización administrativa federal para el despacho de los negocios del orden administrativo. Así como las características generales de la Teoría Funcionalista.

En el segundo capítulo, se describen las características de licitación pública y su definición a partir de la perspectiva de varios autores; los supuestos para los casos en los que no sea conveniente la licitación pública por monto o causa

y/o motivo, siendo a través de Adjudicación Directa o Invitación a Cuando Menos Tres Personas y sus diferencias.

En el tercer capítulo, se caracterizan las etapas del procedimiento de la licitación pública, así como las bases, la convocatoria, la junta de aclaraciones, la apertura de proposiciones y la emisión del fallo, fase que determina a quien se le adjudicará el contrato y/o pedido, respectivamente.

En el cuarto capítulo, se abordan los objetivos, la integración y funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; la primera sesión ordinaria en la que se establece el volumen anual y los rangos de adjudicación para los procedimientos de contratación.



## ÍNDICE

	Página
<b>Introducción.</b>	1
<b>Capítulo 1 La Funcionalidad y Estructura de la Administración Pública Federal.</b>	
1.1 Derecho Administrativo.	7
1.2 Administración Pública.	8
1.3 Régimen Administrativo.	9
1.4 Organización Administrativa Federal.	10
<b>Capítulo 2 De La Licitación Pública.</b>	
2.1 La Licitación Pública.	14
2.2 La Licitación Pública Nacional e Internacional.	20
2.2.1 Licitación Nacional.	20
2.2.2 Licitación Internacional.	24
2.3 De las Excepciones de la Licitación Pública.	32
2.3.1 Por Monto.	33
2.3.2 Por Causa o Motivo.	34
2.3.3 La Invitación a Cuando Menos Tres Personas.	42
2.3.3.1 Diferencias entre Licitación Pública y la Invitación a Cuando Menos Tres Personas.	44
2.3.4 La Adjudicación Directa.	47
2.3.4.1 Diferencias entre la Adjudicación Directa y los Procedimientos de Licitación Pública e Invitación a Cuando Menos Tres Personas.	52
<b>Capítulo 3 De las Etapas de la Licitación Pública.</b>	
3.1 Las Bases de la Licitación.	55
3.2 La Emisión de la Convocatoria.	57
3.3 La Junta de Aclaraciones.	59
3.4 La Oferta y su Presentación.	60
3.5 La Apertura de las Proposiciones.	63
3.6 La Emisión del Fallo y la Adjudicación del Contrato y/o Pedido.	64

**Capítulo 4 Del Funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en la Secretaría de Gobernación.**

4.1	Objetivos.	68
4.2	Funciones.	69
4.3	Integración del Comité.	71
4.4	Funciones de sus Integrantes.	72
4.5	La Importancia de la Primera Sesión Ordinaria.	76
	Conclusiones.	80
	Bibliografía.	84

## CAPÍTULO 1

### LA FUNCIONALIDAD Y ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

En este capítulo se verá en que consiste el derecho administrativo y algunas definiciones; la relación con la administración pública, el régimen administrativo y la organización administrativa federal. También se abordan las características generales de la Teoría Funcionalista.

#### 1.1 DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho se divide en dos grandes ramas: el Derecho Público y Derecho Privado. El primero, es el conjunto de normas jurídicas reguladoras de las Administración Pública y el Estado en sí, al igual que a sus relaciones con los particulares y otros Estados; el segundo consiste en el conjunto de preceptos legales que rigen los actos de los particulares entre sí. En el primero prevalece el interés público general, en el segundo el interés individual, frente al general; no obstante en el ordenamiento constitucional se establece como método de sujeción al interés individual, precisamente, el cumplimiento del interés público y el bienestar social<sup>4</sup>.

Para Rafael I. Martínez Morales, el Derecho Administrativo es “el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del Poder Ejecutivo y sus relaciones”<sup>5</sup>.

Por su parte, Miguel Galindo Camacho lo define como “la rama del Derecho Público interno que regula la estructura y la organización de los Órganos del

---

<sup>4</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*, Primer Curso, 22ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, Páginas 23, 25 y 27.

<sup>5</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, 1er. Curso, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, S.A. de C.V., México, 1991, Pág. 98.

Ejecutivo y establece la jerarquía y la competencia de los mismos para la realización de los actos subjetivos creadores de situaciones jurídicas particulares y para la ejecución de los actos materiales”<sup>6</sup>.

Miguel Acosta Romero conceptualiza al Derecho Administrativo, considerándolo como “el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, su relación con otros Órganos del Estado, con otros entes Públicos y con los particulares”<sup>7</sup>.

Después de lo expuesto podemos decir que el Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público<sup>8</sup> que establece las relaciones del Poder Ejecutivo con su estructura administrativa. Pero no se considera, por parte de los autores, que estas normas deberán estar sujetas a cambios constantes a fin de ser actualizadas y de esa manera ser útiles para la satisfacción de los fines políticos del Estado, así como los fines de utilidad pública.

El Derecho Administrativo tiene como sujeto destinatario al Estado, sin embargo, se refiere concretamente al Poder Ejecutivo, dejando al Poder Legislativo y Judicial en otra clasificación del Derecho Público. Ello se desprende del término conocido como Administración Pública que es el ente del Estado al cual regula en sí, el Derecho Administrativo.

## 1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Podemos definir Administración Pública como “aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado o a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizados y paraestatal y que lleva

---

<sup>6</sup> Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo* 1,2ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1997, Pág. 66.

<sup>7</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho*, 1er. Curso, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999, Pág. 41.

<sup>8</sup> Para el profesor Sabino Álvarez Gendín, citado por Andrés Serra Rojas, considera al Derecho Administrativo como una ciencia a partir de que estudia los principios y las normas que regulan la organización administrativa; en cambio, para otros autores como Gabino Fraga y el mismo Andrés Serra, es una rama del derecho público debido a que es un conjunto de normas, estructuras y principios doctrinales que regulan las actividades directas e indirectas de la Administración Pública.

como finalidad atender necesidades de interés social y colectivo”<sup>9</sup>. A pesar de que el Poder Ejecutivo tiene labor legislativa, no es su única función a diferencia del Poder Legislativo.

La Administración Pública es la actividad a través de la cual el Estado, por medio de sus dependencias, entidades y organismos, tiende a la satisfacción de necesidades colectivas y la prestación de servicios, en beneficio de los gobernados, tales como salud, educación, transporte, etc.

Desde el punto de vista formal, la Administración Pública es “el Organismo Público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”, y desde el punto de vista material es “la actividad de este organismo considerando en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros Organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”<sup>10</sup>.

Entonces, podemos decir que la Administración Pública se refiere a las actividades de gestión que el Titular de Poder Ejecutivo Federal desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente para la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución corresponde a la realización de un servicio público, que se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos.

### 1.3 RÉGIMEN ADMINISTRATIVO

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es -la norma reglamentaria del artículo 90 Constitucional- el orden jurídico que rige y

---

<sup>9</sup> Sánchez Gómez, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*, 2a. Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Página 74.

<sup>10</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 36ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, Pág. 75.

estructura, en materia administrativa, a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Dentro de las facultades que le concede al Jefe del Ejecutivo, están las de la administración de todos los recursos del Estado para ello, este ente, crea Órganos para que le sirvan de ayuda y apoyo, denominándolos:

- Organismos Descentralizados.
- Organismos Paraestatales.

El Estado Mexicano, en el artículo 40 de su Carta Magna, establece el carácter de Federal a la organización política, asimismo lo reconoce como un arreglo institucional que se distingue por la división de poderes entre el gobierno federal y los gobiernos locales y municipales, respectivamente.

La descentralización política tiene mucha relación con el pacto federal, ésta se da en la medida en que los estados tengan cierta área de atribuciones sobre la que puedan legislar en forma autónoma.

#### **1.4 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL**

Como ya se mencionó, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, divide la forma de organización administrativa en dos grandes ramas: la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal.

- I. Del régimen de la centralización administrativa, se reduce a las dos formas siguientes:

- a. El régimen de centralización administrativa se da cuando los Órganos se encuentran en el orden jerárquico dependiente de la Administración Pública Federal que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal.
  
- b. La desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de Órganos Administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no se alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni la autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacidad para actuar con una relativa autonomía.

La centralización y la desconcentración administrativas unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la Administración Pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplina y poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

- II. El régimen de la administración pública paraestatal comprende una diversidad de Entidades que son mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las leyes especiales que las regulan, las cuales se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino

solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central, limitada a facultades de vigilancia y control.

Andrés Serra Rojas la define como “la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa”<sup>11</sup>.

Por lo tanto, la Secretaría de Gobernación pertenece a la Administración Pública Central, toda vez que depende jerárquica y administrativamente del Titular del Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, según lo establece el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Y sus características son:

- Carece de personalidad jurídica propia;
- Su titular es nombrado y removido libremente por el Presidente;
- Actúa exclusivamente por facultades delegadas del Presidente, y
- Carece de patrimonio propio y sus recursos se derivan de las asignaciones establecidas en el Presupuesto.

Para complementar lo anterior, basta agregar que cuenta con órganos administrativos desconcentrados y descentralizados; los primeros cuentan con estructura propia pero son incapaces de desarrollar procedimientos de contratación, y los segundos además de contar con estructura propia y presupuesto propio, si pueden llevar a cabo procedimientos de contratación, pero obligados a reportar al sector central los resultados de las operaciones.

---

<sup>11</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 20ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, Pág. 178.



Todo esto nos permite comprender a la organización administrativa como un sistema que contiene elementos que posibilitan su eficiencia y eficacia dentro de las funciones que cada uno de sus miembros tienen encomendados y por ende procesos administrativos que desempeñan. Es en esta tesitura que la teoría funcionalista nos permite entender que la sociedad no podía existir sin estratificación o sin clases, por tanto era una necesidad funcional. Se centraron en el modo en que ciertas posiciones les conferían a los actores diferentes grados de prestigio y no el modo en que los individuos llegaban a ocupar esas posiciones. Para la supervivencia de la sociedad, se requiere además capacidad y aptitud competente, por tanto se deben otorgar recompensas satisfactorias (prestigio, salario alto y ocio).

Así como, establecer los prerrequisitos funcionales de una sociedad:

- a. Se debe disponer de una diferenciación específica de roles, que permita establecer una adecuada disposición de posiciones;
- b. Se requiere un sistema cultural que mantenga la cohesión social. Que les permita a las personas compartir una visión de mundo similar, y
- c. Es necesario contar con un sistema normativo que evita la anomia y el caos.

Para Parsons<sup>12</sup>, los sistemas tienden a ser estáticos o verse implicados en un proceso ordenado de cambio. Éste, lo considera una parte del sistema, influye en otras partes del mismo. Es por eso que dentro de la administración pública, el sistema normativo debe de ser claro, eficiente, eficaz y ordenado para que su aplicación sea fácil y dinámico; determine las capacidades y responsabilidades de los servidores públicos, evitando la aplicación discrecional y la corrupción que los vacíos legales permiten; esto llevará a la creación de normas de conductas que permitirán a la sociedad la plena exigencia de sus derechos y la delimitación de sus obligaciones.

---

<sup>12</sup> Ritzer, George, 1998, *Teorías Sociológicas Contemporáneas*, McGraw Hill, México.

## CAPÍTULO 2

### DE LA LICITACIÓN PÚBLICA

En este capítulo se abordarán las características de licitación pública y su definición a partir de la perspectiva de varios autores; los supuestos para los casos en los que no sea conveniente la licitación pública por monto o causa y/o motivo, siendo a través de adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas y sus diferencias.

#### 2.1 LA LICITACIÓN PÚBLICA

Desde el punto de vista etimológico, la palabra licitación se deriva de la voz latina *licitationem*, que es hablative de *licitatio*, *licitatio-onis*, que significa el ofrecimiento de precio de cualquier venta, venta por lanzas, por oferta o venta de subasta<sup>13</sup>. Asimismo, desde el punto de vista gramatical, el Diccionario de la Lengua Española señala que el vocablo licitación<sup>14</sup> es la acción y efecto de licitar, y que significa ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda<sup>15 16</sup>.

Como puede observarse, tanto etimológicamente como gramaticalmente se usan de manera indistinta los términos subasta y licitación, situación que, como he señalado no es del todo correcto desde el punto de vista jurídico. En la subasta el precio es el factor determinante para la adjudicación, en tanto que en la licitación, si bien la adjudicación se realiza a favor del licitante que ofrece el precio más bajo, existe una previa verificación de aspectos relacionados con la idoneidad moral, técnica y financiera del propio licitante<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> López-Elías, José Pedro, *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*. UNAM-IIJ, México, D.F., 1999, Pág. 50.

<sup>14</sup> Acción y efecto de licitar, de ofrecer precio o almoneda. Tiene importancia en Derecho Administrativo, ya que los contratos con particulares sobre suministros, ejecución de obras, tienen que hacerse por este procedimiento de adjudicación, de acuerdo con las bases (pliego de condiciones) al licitante que ofrezca mejor precio y mayores ventajas.

(<http://www.cem.itesm.mx/derecho/referencia/diccionario/bodies/a.htm>)

<sup>15</sup> Venta pública de bienes muebles con licitación y puja, ó venta de géneros que se anuncian a bajo precio.

<sup>16</sup> Diccionario de la Lengua Española, 21ª. Edición, Talleres Gráficos Espalsa-Calpe, S.A., Madrid, España, 1982, Pág. 887.

<sup>17</sup> La persona que participe en cualquier procedimiento de Licitación Pública o bien de invitación a cuando menos tres personas.

En ese sentido se pronuncia José Alberto Garrone, al señalar que la licitación "consiste en un procedimiento de selección del co-contratante de la administración pública que, sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer qué persona es la que ofrece el precio más conveniente para la administración pública"<sup>18</sup>.

Si la Administración Pública Federal tomara en cuenta el precio más bajo ofertado por los licitantes, no sería necesario que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, regulara la existencia de la propuesta técnica, distinta a la económica en la que se establecen todos los elementos, requisitos técnicos y operativos que el licitante tiene que cumplir de manera previa a la consideración del precio de oferta, situación que resulta fundamental para establecer jurídicamente la diferenciación entre licitación y subasta, aunque etimológicamente y gramaticalmente no sea así.

De esta forma, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, contiene una serie de requisitos que deben contener las bases de la licitación, y que no se refieren a aspectos de carácter económico. Como ejemplo, se puede mencionar una declaración de integridad a través de la cual se establece la obligatoriedad de no adoptar con los servidores públicos conductas que le permitan obtener ventajas o privilegios.

En relación con este requisito, las bases de licitación también deben contener un señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de algún requisito que afecte la solvencia de la propuesta o acordar con otros participantes obtener una ventaja extra.

Asimismo, a efecto de que los bienes a contratar se ajusten a las necesidades de la dependencia o entidad convocante, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, también establece que las

---

<sup>18</sup> Garrone, José Alberto, *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot*, Tomo II, Buenos Aires, Argentina 1986, Pág. 450.

bases de la licitación se deben determinar las normas de aseguramiento de calidad que deben cumplir, en su caso, así como la presentación de muestras determinando las pruebas que se realizarán y el método para ejecutarlas.

En la licitación pública, Enrique Sayagués Laso, citado por José Roberto Dromí<sup>19</sup>, define a ésta en los siguientes términos:

“Procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual, por el que un ente público en ejercicio de la función administrativa invita a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente”.

José Alberto Garrone<sup>20</sup> señala que por licitación pública puede entenderse lo siguiente:

“Procedimiento de selección del co-contratante de la administración donde el número de oferentes o licitadores no tiene limitaciones, dado que pueden concurrir a ella todas aquellas personas o entidades que, de acuerdo con las normas vigentes, estén en condiciones de presentarse a la licitación de que se trate. De manera que el rasgo típico de la licitación pública es la posibilidad de que concurra a ella un número ilimitado de oferentes o licitadores en tanto éstos se hallen encuadrados en las disposiciones normativas vigentes”.

Como puede observarse, en la doctrina existe coincidencia en señalar a la licitación pública como un procedimiento administrativo y, asimismo, tiene ciertos principios reguladores. Al respecto, siguiendo las ideas de José Pedro López-Elías<sup>21</sup> menciona lo siguiente:

- a) PUBLICIDAD: este principio se materializa en el llamado de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal realizan, al publicar en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria

---

<sup>19</sup> Dromí, José Roberto, Op. Cit., Pág. 121.

<sup>20</sup> Garrone, José Alberto, Op. Cit., p. 145.

<sup>21</sup> López-Elías, José Pedro, Op. Cit., Págs. 79 a 86.

correspondiente a la licitación, de conformidad con lo establecido en el Artículo 30 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

De esta forma se da cumplimiento al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra la realización de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes. La publicidad permite así la competencia de los interesados y obliga a que se establezcan los mismos requisitos y condiciones para todos los licitantes.

Sin embargo, como lo señala el propio José Pedro López-Elías, este principio “no implica permitir que los licitantes se inmiscuyan en los procedimientos de evaluación, pues éste es un trámite interno de la administración pública”. Tampoco “constituye en si misma una oferta de contrato por parte de la administración pública o un ente público convocante, sino un llamado para que formulen propuestas los licitantes, sobre las bases establecidas por la administración pública”<sup>22</sup>.

b) IGUALDAD: el principio de igualdad se establece en el artículo 26, párrafo segundo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en los siguientes términos:

“En los procedimientos de contratación –licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa- deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega, forma y tiempo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías; debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante”.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, Pág. 81.

José Pedro López-Elías señala que este principio supone dos reglas: "igualdad de condiciones y preferir al que ofrezca las condiciones mas ventajosas para la administración"<sup>23</sup>. También tiene la finalidad de proteger la moralidad administrativa que debe observarse en los procedimientos de contratación, evitando otorgar beneficios indebidos a cualquier participante en las etapas del procedimiento.

No obstante, la igualdad de los licitantes no es absoluta, toda vez que en el artículo 14 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece –e igualmente con lo estipulado en el último párrafo<sup>24</sup> del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- que en los procedimientos de contratación de carácter internacional las dependencias y entidades deben de optar, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la adquisición, arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con un porcentaje de contenido nacional del 50%, los que deberán de contar en la comparación económica de los propuestas con un margen de hasta el 10% de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación.

- c) COMPETENCIA: en relación con este principio José Pedro López-Elías señala que la "licitación pública es un instrumento de contratación administrativa destinado a promover y estimular la competencia o el mercado competitivo, en el cual participan el mayor número posible de licitantes u oferentes, con el fin de que la administración pública pueda contar con una amplia y variada gama de ofertas entre las que se selecciona la que mejores condiciones ofrece"<sup>25</sup>.

Este principio no está relacionado con el concepto de competencia empleado en el Derecho Administrativo, para referirse al ámbito de atribuciones

<sup>23</sup> Ibidem, Pág. 83.

<sup>24</sup> Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

<sup>25</sup> Ibidem, Pág. 85.

o facultades con las que cuentan las autoridades, sino que se encuentra estrechamente vinculado con el de publicidad de la licitación, dependerá que las condiciones y requisitos del procedimiento sean ampliamente conocidos, motivando así una mayor participación de los interesados.

Asimismo, existe una relación estrecha con el principio de igualdad, toda vez que en la licitación no se soliciten requisitos que limiten indebidamente la participación de los interesados, habrá una mayor concurrencia de éstos en el procedimiento. Al respecto el artículo 29 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, señala que las dependencias y entidades no podrán establecer en las bases de licitación requisitos que limiten la libre participación de los interesados.

- d) OPOSICIÓN O CONTRADICCIÓN: además de los principios mencionados, Manuel Lucero Espinosa, señala como principio aplicable a la licitación pública el de oposición o contradicción, toda vez que dicho principio “deriva a su vez del principio de debido proceso, previsto en el artículo 14<sup>26</sup> Constitucional, el cual implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos de impugnar las propuestas de los demás, y a su vez, para defender la propia, de las impugnaciones de otros”<sup>27</sup>.

De acuerdo con nuestra legislación, la licitación viene a ser una etapa procedimental preliminar a la del contrato, ya que licitación y contrato son, dentro del proceso de contratación, dos fases distintas integradas mediante procedimientos independientes, aún cuando están interrelacionados, por ser ocasionalmente la primera requisito –no elemento- del negocio contractual administrativo.

---

<sup>26</sup> (...) Nadie podrá ser privado de (...) sus (...) derechos, sino mediante juicio seguido en los tribunales previamente establecidos, en las que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y conforme a las leyes expedidas (...)

<sup>27</sup> Lucero Espinosa, Manuel, *La Licitación Pública*, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

Cabe aclarar que la licitación no es exigible en todos los contratos administrativos. El artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, por citar un ejemplo, establece la adjudicación directa de contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuando el importe de cada operación no exceda de los montos máximos que para tal efecto se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año fiscal correspondiente, siempre y cuando no se fraccionen con semejante propósito las operaciones respectivas.

Este tipo de procedimiento -la licitación pública- debe realizarse cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país, y cuenten por lo menos con 50 % de contenido nacional, el que debe determinarse tomando en cuenta el costo de producción del bien, que significa todos los costos menos la promoción de ventas, comercialización, regalías y embarque, así como los costos financieros.

## **2.2 LA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL E INTERNACIONAL**

### **2.2.1 LICITACIÓN NACIONAL**

El artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece que se pueden contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, mediante los siguientes tres procedimientos:

- a) Licitación Pública;
- b) Invitación a Cuando Menos Tres Personas; o
- c) Adjudicación Directa.



Con base en la licitación pública, entendida como la regla general de contratación, analizaré las diferencias sustanciales con respecto a los otros dos procedimientos; observando así la similitud entre la licitación pública y la invitación a cuando menos tres personas, así como el de adjudicación directa, como excepciones a la regla.

El fundamento de la licitación pública y de los procedimientos de contratación regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se encuentra en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su segundo párrafo establece que las adquisiciones, arrendamientos y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realice el Gobierno Federal deben adjudicarse o llevarse a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatorias públicas, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, para que sea abierto públicamente, a fin de asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Este mismo principio es recogido por el artículo 27, primer párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público<sup>28</sup>.

No obstante, el tercer párrafo del precepto constitucional en comento, señala que cuando las licitaciones públicas no son idóneas para asegurar las referidas condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, las leyes deben establecer las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguran las mejores condiciones para el Estado.

---

<sup>28</sup> Consulte por su cuenta.

Para determinar los supuestos y llevar a cabo las adjudicaciones de contrataciones de la Administración Pública Federal fuera de la licitación pública, el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, prevé la realización de la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa como procedimientos administrativos de contratación distintos a la licitación pública.

Para ello, el artículo 40, segundo párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, señala que “la selección del procedimiento (...) deberá fundarse y motivarse (...) El acreditamiento del o los criterios en los que se funda; así como la justificación de las razones para el ejercicio de la opción, deberá constar por escrito y ser firmado por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios”.

En tanto no se cumpla con lo señalado anteriormente, cualquier intento de proseguir con el siguiente requisitos será imposible, debido a que se requiere tener los elementos completos para que se apruebe.

En cuanto a las etapas y desarrollo del procedimiento de la licitación pública, José Roberto Dromi, señala que de conformidad con la doctrina, puede dividirse en tres fases esenciales:

- a) FASE PREPARATORIA. “En esta etapa se cumple de modo preliminar los presupuestos que toman jurídicamente posible la manifestación de la voluntad contractual, es puramente interna de la administración pública sin intervención, ni participación de los administrados, oferentes o terceros interesados. Comprende por lo tanto estudios de factibilidad jurídica, contable-financiera, económica, política de obra o de servicio, objeto de la contratación posterior, la imputación previa de conformidad al crédito presupuestario y la preparación del pliego de condiciones. Una vez que se adopta el acuerdo o decisión de contratar, se complementan

los proyectos de orden técnico, en cuanto a las ventajas, beneficios y realización de la obra o suministro de orden económico, respecto del costo del contrato, la existencia de créditos y su especialidad presupuestaria”<sup>29</sup>.

- b) FASE ESENCIAL. “La fase esencial comprende a la licitación propiamente dicha, o sea los actos dirigidos a lograr la manifestación de la voluntad común del ente público convocante y de un tercero contratante. En esta fase, como en la siguiente, las relaciones que se generan son bilaterales, afectan o pueden afectar a terceros, y la misma comienza con el llamado a la licitación y la admisión de oferentes, estudio de las propuestas, preadjudicación y adjudicación”<sup>30</sup>.
  
- c) FASE INTEGRATIVA. “Por último, la fase integrativa da lugar a la voluntad objetivada y su exteriorización en un contrato, perfeccionado en la forma que el derecho positivo prevé; notificación, aprobación de la adjudicación, instrumentación escrita, etc.”<sup>31</sup>.

Puedo señalar entonces que, con la finalidad de no confundir al procedimiento administrativo con su resultado, la licitación terminará con la firma del contrato y la correspondiente notificación de la adjudicación al licitante ganador.

El contrato administrativo y su formulación<sup>32</sup> se presentan como una consecuencia lógica y deseada del procedimiento licitatorio, aunque en ocasiones no puede darse.

---

<sup>29</sup> Dromi, José Pedro, *La Licitación Pública*, 4ª. Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, Arg., 1989, Pág. 192.

<sup>30</sup> Ídem.

<sup>31</sup> Ídem, Págs. 191 y 192.

<sup>32</sup> Artículo 46 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*.- La adjudicación del contrato obligará a la dependencia o entidad y a la persona en quien hubiere recaído, a formalizar el documento relativo dentro de los veinte días naturales siguientes al de la notificación del fallo.

Si la licitación pública se declara desierta<sup>33</sup> por no haberse presentado propuestas satisfactorias para la Dependencia o Entidad convocante, no se formalizará contrato alguno, lo que no implica que no se haya llevado a cabo un procedimiento administrativo tendiente a esa formalización.

La licitación pública nacional tiene como finalidad el encontrar la mejor oferta económica y técnica, de entre las ofertas que se presenten por parte de los licitantes para la adquisición de bienes y/o la contratación de servicios. Asimismo, en ciertos casos la licitación pública no resulta el medio más adecuado, porque existen supuestos en los que se pueden realizar una contratación y /o adquisición, entre los factores que favorecen este criterio se encuentran, el tiempo para llevarlo a cabo, que solo una persona física o moral son quienes prestan o venden, entre otros por mencionar.

También se debe de considerar el presupuesto, porque de esa manera se sabrá que tipo de procedimiento se debe aplicar.

## 2.2.2 LICITACIÓN INTERNACIONAL

Son aquellas licitaciones en las que pueden participar personas de nacionalidad mexicana y extranjera, y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero. Por regla general, deben llevarse a cabo licitaciones públicas nacionales, por lo que sólo se justifica la realización de procedimientos de carácter internacional en los siguientes casos:

A. CUANDO RESULTE OBLIGATORIO CONFORME LO ESTABLECIDO EN LOS TRATADOS.

---

<sup>33</sup> Artículo 38 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Las Dependencias y Entidades procederán a declarar desierta una licitación y deberán expedir una segunda convocatoria, cuando las propuestas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios, conforme a la investigación de precios realizada, no fueren aceptables; y el Artículo 47 de su Reglamento.- Las Dependencias y Entidades podrán declarar desierta una licitación cuando vencido el plazo de venta de bases de licitación, ningún interesado las adquiera o no se presenten proposiciones en el acto de presentación de aperturas técnicas y económicas o por cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 38, primer párrafo.

El artículo 2, fracción V de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, define a los tratados como los convenios regidos por el Derecho Internacional Público, celebrados por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante los cuales los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la Aprobación del Senado, son Ley suprema de toda la Nación.

Siguiendo este mandato constitucional, y como consecuencia del pretendido proceso de modernización y apertura económica que se ha venido desarrollando en nuestro país. México ha realizado y promovido su participación en la firma de diferentes Tratados de Libre Comercio con diferentes socios comerciales de Latinoamérica, Asia y Europa, pero destacaremos uno en lo particular, el Tratado<sup>34</sup> de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que firmaron entre Canadá, Estados Unidos de América y México.

Dada la importancia de las relaciones económicas, políticas y culturales que nuestro país ha sustentado con los Estados Unidos de América, principalmente, resulta procedente realizar un breve estudio de los aspectos que se regulan en el TLCAN, que entró en vigor a partir del 1º de enero de 1994.

El tratado en comento contiene el Capítulo X, denominado "Compras del Sector Público" en el que se incluyen "disciplinas, derechos y obligaciones para

---

<sup>34</sup> "Es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre los Estados regido por el Derecho Internacional, ya conste un instrumento o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". (Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados, del 23 de Mayo de 1969, Numeral 2, inciso a), es como se define a los Tratados).

los signatarios, sobre los procedimientos de licitación y adjudicación de contratos de compras del sector público, incluyéndose en este concepto a la empresa, corporaciones u organismos del Estado o que actúen bajo su control”.

Del capítulo referido puedo destacar, siguiendo a José Pedro López-Elías, los siguientes aspectos:

- a. Las compras del sector público incluyen compras de bienes, servicios (prestación) y los de construcción (obra pública), que realicen las dependencias y entidades de los gobiernos federales y estatales, de algunos de los países firmantes;
- b. Se establecen tres tipos de procedimientos de licitación;
  - I. Licitación Abierta: es aquella que se lleva a cabo, sustancialmente con las siguientes características:
    - Existe una convocatoria abierta a cualquier participante de las partes, ya sea Canadá, Estados Unidos de América y México.
    - Existen bases de licitación que tendrán que ser entregadas a los participantes.
    - Se establece un plazo para la recepción de ofertas por la convocante, que no debe ser menor a los de 40 días.
    - Se permite (sólo en casos autorizados) la transferencia de ofertas por cualquier medio de transmisión electrónica.

- II. Licitación Selectiva: este tipo de licitación tiene las mismas características que la licitación abierta, con sólo una diferencia sustancial; la entidad convocante sólo invita a participar a aquellos proveedores que se encuentran en una lista de la entidad, que previamente hayan sido calificados, y
- III. Licitación Restringida: está se lleva a cabo sin cumplir con los requisitos de la licitación abierta y adjudicando directamente en los siguientes casos:
- En ausencias de ofertas, en respuesta a una convocatoria de licitación abierta o selectiva.
  - Cuando se trate de patentes, derechos de autor y otros derechos exclusivos.
  - Cuando existan razones de extrema urgencia.
  - Cuando se trate de entregas adicionales del proveedor inicial.
  - Cuando una entidad adquiera prototipos.
  - Para bienes adquiridos en un mercado de productos básicos.
  - Para compras efectuadas en condiciones excepcionalmente favorables.
  - Para contratos que serán adjudicados al ganador de un “concurso” de diseño arquitectónico.

- Cuando una entidad requiera servicios de consultaría, relacionados con aspectos de naturaleza confidencial.
- c. Como ya he mencionado, las convocatorias para licitaciones abiertas y selectivas, tienen que ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.
  - d. Se señalan los requisitos de las bases de licitaciones.
  - e. Se mencionan las características de la presentación, recepción y aperturas de ofertas.
  - f. Publicación del fallo en el Diario Oficial de la Federación, dentro de un plazo máximo de 72 días a partir de la adjudicación.
  - g. Establece procedimientos de impugnación en las licitaciones.
  - h. En el artículo 1019 del Tratado, establece que cada país publicará sin demora cualquier ley, reglamentación, jurisprudencia, resolución administrativa de aplicación general y cualquier otro procedimiento relativas a las compras del sector gobierno.
  - i. En el anexo 1010.1, señala en su sección A, que México se esforzará por establecer una publicación especializada para los propósitos de las convocatorias<sup>35</sup>.

En ese sentido, el artículo 30 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece que las convocatorias su publicarán en el Diario Oficial de la Federación. A su vez el artículo 26 del Reglamento de la citada Ley, señala que las convocatorias y en su caso sus modificaciones,

---

<sup>35</sup> López-Elías, José Pedro, Op. Cit., Págs. 42, 43, 71 y 72.



serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación, por una sola ocasión, por lo que no podrá autorizarse alguna otra publicación o difusión por medios aún cuando ello implique un pago a terceros.

Asimismo, el artículo 15 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, indica que las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de dicho ordenamiento legal de los contratos celebrados con base en él, deben ser resueltas por los Tribunales Federales. No obstante, se señala lo anterior es sin perjuicio de lo establecido en los Tratados de que México sea parte, por lo que la aplicación de dichos instrumentos de Derecho Internacional queda previsto en la propia Ley.

**B. CUANDO NO EXISTA OFERTA O CAPACIDAD NACIONAL SUFICIENTE, PREVIA INVESTIGACIÓN DE MERCADO REALIZADA POR LA DEPENDENCIA O ENTIDAD CONVOCANTE.**

Para demostrar la inexistencia de oferta de proveedores nacionales respecto de bienes en la cantidad o calidad requerida, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deben utilizar cualquiera de las siguientes metodologías, de conformidad con lo indicado en el artículo 23 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:

- a. Análisis de información de la que se advierta que, habiendo celebrado por lo menos un procedimiento de licitación pública nacional, en un lapso no mayor a doce meses anteriores a la fecha de la investigación, sólo se hayan presentado propuestas que no cubrieron los requisitos técnicos solicitados;
- b. Análisis de información de la que se desprenda que los productos nacionales no satisfagan adecuadamente las necesidades para las que son requeridos, debiendo acreditarse las deficiencias de calidad, o

- c. Análisis de la información de mercado que incluyan la de las cámaras, asociaciones, agrupaciones industriales o comerciales representativas del ramo correspondiente, por la que se determine si existe proveedor nacional y, en su caso, si éste puede cumplir en términos de cantidad y calidad requeridas por la convocante.

Si de acuerdo con el análisis realizado de conformidad con este inciso, la dependencia o entidad encuentra que si existen proveedores nacionales, se debe determinar si el precio nacional es conveniente o no, para lo cual debe utilizar por lo menos las siguientes metodologías:

- Comparación de los precios en el mercado nacional prevaletentes al menos con un año de anterioridad a la fecha de realización del estudio, con los precios de los mismos bienes producidos y ofrecidos en el extranjero durante el mismo periodo. Dicha comparación deberá hacerse al menos recabando los precios de dos proveedores extranjeros, preferentemente fabricantes, y bajo condiciones de entrega con destino final en territorio mexicano y pago de impuestos. Si los precios no corresponden a fabricantes, deberá señalarse la razón de ello;
- Comparación del precio del bien en México, en el año inmediato anterior a la fecha de realización del estudio de comparación, con el que durante el mismo periodo la propia contratante u otras Dependencias o Entidades hayan adquirido el bien de las mismas características en el extranjero, o
- Comparación del precio nacional con el que resulte de realizar las actualizaciones correspondientes conforme a las publicaciones de índices o referencias de precios internacionales.

En todos los casos, las comparaciones deben hacerse en igualdad de condiciones, por lo que se deben considerar los mismos bienes y servicios,

anticipos, si se trata de precios fijos o variables, plazos o lugares de entrega, moneda y pago, entre otras condiciones. En función de los resultados obtenidos se determina el carácter internacional de licitación, cuando el precio nacional exceda el precio del bien extranjero, dejando en el expediente respectivo constancia de ello y de las demás metodologías empleadas.

### C. CUANDO ASÍ SE ESTIPULE PARA LAS CONTRATACIONES FINANCIADAS CON CRÉDITOS EXTERNOS OTORGADOS AL GOBIERNO FEDERAL.

Al respecto, José Pedro López-Elías señala lo siguiente:

“Es común que Organismos Internacionales o Bancos Públicos o Privados otorguen créditos a las dependencias o entidades de la Administración Pública, en estos casos con garantía o avál del Gobierno Federal, para llevar a cabo adquisiciones especiales o ejecutar alguna obra pública específica”.

En este tipo de licitaciones, nos enfrentamos a dos requisitos:

1. “Que se dé cabal cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Deuda Pública, y
2. Cumplimiento estricto de las reglas y condiciones del empréstito<sup>36</sup> evitando su variación conforme a las normas y políticas del organismo financiador<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Operación financiera que realiza el Estado o los entes públicos, normalmente mediante la emisión de títulos de crédito, para atender sus necesidades u obligaciones. Aplicase particularmente a los préstamos otorgados al Estado. Usualmente está representado mediante la emisión de bonos. Recursos de origen interno o externo que recibe el Gobierno Federal, los cuales se formalizan a través de contratos, certificados y documentos que amparan las obligaciones derivadas del ejercicio presupuestario. Son obligaciones que la nación contrae mediante la emisión de títulos de la deuda pública, cualquiera que sea la forma que se emplee para hacer tal emisión. Es el uso que una entidad de derecho público hace de un crédito otorgado, generándose con él una obligación de pago, por lo que es el acto intermedio entre el crédito y la deuda pública. [www.definicion.org/empréstito](http://www.definicion.org/empréstito)

<sup>37</sup> López-Elías, José Pedro, Op. Cit., Págs. 72 y 73.

Cabe señalar que el citado artículo 28, fracción II de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, faculta a las dependencias y entidades convocantes para negar la participación a extranjeros en licitaciones internacionales, cuando el país del cual sean nacionales no tenga celebrado un Tratado de Libre Comercio.

### **2.3 DE LAS EXCEPCIONES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA**

La licitación pública, como regla general de contratación, permite dos excepciones:

- a) Cuando el monto de las contrataciones no rebase los límites establecidos de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año fiscal, a efecto de poder adjudicar a través de invitación a cuando menos tres personas o por medio de adjudicación directa, , y
- b) Cuando se presenten, en algunos supuestos de excepción previstos en el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

De conformidad con el artículo 40, segundo párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la selección del procedimiento de excepción que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal debe fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en los criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez.

El acreditamiento de los criterios mencionados y la justificación de las razones para el ejercicio de la opción deben de constar en un escrito firmado

por el titular del área usuaria o solicitante<sup>38</sup> de los bienes o servicios. En cualquier supuesto, debe invitarse a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a adjudicarse.

### 2.3.1 POR MONTO

De conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Año Fiscal correspondiente y el artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, las dependencias y entidades deben determinar los montos máximos para proceder a adjudicar a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa, atendiendo para tales efectos a su presupuesto autorizado en el ejercicio correspondiente destinado a las adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Con base en lo anterior, la dependencia o entidad puede adjudicar sus contrataciones fuera de la licitación pública, sin necesidad de que se someta a la previa consideración del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Asimismo, deben de vigilar que la suma de las contrataciones que realicen con fundamento en este sistema, de excepción, no exceda el 20% de su presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado en el ejercicio fiscal respectivo. No obstante, los Titulares de las Dependencias y los Órganos de Gobierno de las Entidades, pueden autorizar bajo su responsabilidad, porcentajes mayores al señalado, debiendo hacerlo del conocimiento del Órgano Interno de Control.

---

<sup>38</sup> La que de acuerdo a sus necesidades requiera la adquisición o arrendamiento de bienes muebles, o la prestación de servicios.

A su vez, es importante que no fraccionen una contratación de los mismos bienes o servicios, en dos o más contrataciones, a efecto de ubicar a cada una de éstas en el supuesto de excepción a la licitación pública por monto, situación que se encuentra prohibida en el artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Esto no indica que las contrataciones deben llevarse a cabo por el procedimiento que marque la normatividad, el fraccionamiento se entiende como aquel servicio que de manera reiterada una unidad administrativa solicita varias veces en un año, con esto evita hacer un procedimiento de contratación para un año que de o brinde el servicio. La planeación juega un papel muy importante, dado que así se puede eficientar el gasto de manera plurianual y preveer el buen funcionamiento de las unidades administrativas.

### 2.3.2 POR CAUSA O MOTIVO

El artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece supuestos específicos en los que, sin importar el monto de la contratación, esta puede adjudicarse directamente o a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, siendo las siguientes:

- a) El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, o de bienes y servicios para los cuales no existan alternativos o sustitutos técnicamente razonables; así como, quien posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;

En relación con esta causal de excepción a la licitación pública, José Pedro López-Elías señala que su procedencia dependerá de la actualización de cuatro condiciones:

1. Que los bienes se hallan amparados legalmente por marca o patente, lo cual debe probarse documentalmente;
2. Que la necesidad de la administración no pueda ser satisfecha igualmente por otros artículos;
3. Que la necesidad de la administración sólo pueda ser satisfecha por el titular de la marca o patente, y
4. Que acredite con informes y dictámenes técnicos, que no existen sustitutos convenientes<sup>39</sup>.

En consecuencia, es lógico que por la naturaleza de esta causal, y por las condiciones necesarias para la actualización, el contrato sólo pueda asignarse a una persona determinada a través del procedimiento de adjudicación directa.

- b) 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.

Sobre esta causal de excepción, Jorge Fernández Ruiz señala que “se da un enfrentamiento entre los rígidos principios que regulan la licitación pública y la urgencia de realizar las acciones necesarias –adquisición de equipos y otros insumos o contratación de obras públicas- para sofocar tales peligros o evitar dichos riesgos, por lo que en una jerarquización de prioridades, se opta por la celeridad de las contrataciones urgentes, lo que permite hacerlas bajo el procedimiento de licitación cerrada y, ante urgencia extrema, aún en adjudicación directa”<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> López-Eliás, José Pedro, Op. Cit., Págs. 93 y 94.

<sup>40</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo, Contratos*, Editorial Porrúa, México, 2000, Págs. 449 a 453.

Es entendible que ante una situación de caso fortuito o fuerza mayor, las dependencias y entidades involucradas en la instrumentación de acciones para resolver las consecuencias negativas que se generen, no se van limitadas por los diversos formalismos que exige la licitación pública, a efecto de proceder a contratar bienes y servicios que sean necesarios para resolver satisfactoriamente dicha situación. En este sentido, dependiendo del grado de emergencia de contratación, se determinará la conveniencia de adjudicarla directamente o a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, en atención, principalmente, a los principios de eficacia y eficiencia que deben cumplirse en toda contingencia.

- c) Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;
- d) Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarias para garantizar la seguridad nacional, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

En la actualidad, las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina Armada de México y Seguridad Pública Federal, en el ámbito de sus facultades que les confiere los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respectivamente, instrumentan los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa que correspondan.

- e) 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 para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;



- f) Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento. Tratándose de procedimientos de contratación en los que hayan considerado puntos y porcentajes como método para la evaluación de las proposiciones, se podrá adjudicar a la propuesta que siga la calificación a la del ganador.

En este caso, la Ley es omisa en cuanto a la forma en que deben proceder las dependencias y entidades cuando rescinda el contrato a un proveedor, y no exista propuesta solvente más baja con diferencia en precio no mayor al 10%, ya sea porque no se presentaron más propuestas solventes, o bien, porque las que se presentaron no cumplen con esa diferencia en precio.

En este sentido, resultaría conveniente que se precisará en la fracción en análisis, que si no existe una oferta económica más baja, que cumpla con el porcentaje indicado, la dependencia o entidad podrá proceder a licitar públicamente, o bien, a realizar un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa.

En otro orden de ideas, si el contrato no llega a formalizarse por causas imputables al adjudicatario, la dependencia o entidad también puede adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente propuesta solvente más baja en precio, dentro del referido límite de 10%.

- g) Se realicen dos licitaciones que hayan sido declaradas desiertas, siempre que no se modifiquen los requisitos esenciales señalados en las bases de licitación;

Resulta entendible que ante la falta de interés o de concurrencia de participantes, manifestada en dos procedimientos de licitación, dependencias y entidades puedan llevar a cabo la adjudicación de manera directa o a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas.

Por regla general, es necesario que si una licitación pública es declarada desierta, la dependencia o entidad pública vuelva a licitar. No obstante, en términos del segundo párrafo del artículo 38 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, si la licitación se adjudicaba por partidas, y una o varias fueron declaradas desiertas, la dependencia o entidad puede, sólo respecto de dichas partidas, celebrar una nueva licitación, o bien, un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, según las circunstancias que se presenten.

Asimismo, podrán cancelar una licitación, partidas o conceptos incluidos en éstas, por caso fortuito o de fuerza mayor; de igual manera, podrán cancelar cuando existan circunstancias debidamente justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad para adquirirlo o arrendar los bienes o contratar la prestación de los servicios, y que de continuarse con el procedimiento de contratación se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a la propia dependencia o entidad. La determinación de dar por cancelada la licitación, partidas o conceptos, deberá precisar al acontecimiento que motiva la decisión, la cual se hará del conocimiento de los licitantes.

Adicionalmente, con fundamento en el artículo 53 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, si la dependencia o entidad, con base en la causal de excepción en análisis, decide llevar a cabo un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas que decida convocar de manera particular, debe mostrar al público en un lugar visible de las oficinas de la propia dependencia, o entidad, la invitación que

permita la participación de cualquier interesado en la misma. Dicha invitación debe fijarse a partir de la entrega de la primera invitación.

- h) Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamientos de bienes de marca determinada. Sobre esta causal, resultan aplicables, las condiciones señaladas en el inciso a) anterior;
- i) Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes y bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición 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;
- j) Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios, investigaciones o capacitación, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas entre las que se incluirán Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación. Si la materia de los servicios se refiere a información reservada, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa;

Cabe señalar que, de conformidad con los artículos 13, 14, 18 y 19<sup>41</sup> de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2002, ya existen criterios claros para determinar los supuestos en los que la información puede ser considerada como reservada o confidencial; situación que puede ayudar a una mejor delimitación para la aplicación de esta causal de excepción a la licitación pública.

---

<sup>41</sup> Consultar por su cuenta.

- k) Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realicen con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos, como personas físicas o morales;

Con esta causal de excepción se busca impulsar el desarrollo de grupos marginados que, en condiciones normales de competencia, tendrían dificultades para participar en un procedimiento de licitación y resultar adjudicados debido a los costos administrativos que ello representa.

- l) Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;
- m) 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;
- n) Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;
- o) 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;

Cabe señalar que si el bien mueble se encuentra adherido o incorporado a un inmueble, pues de lo contrario se tratará de una contratación regulada por la

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma, y no por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

- p) 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 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 20% de las necesidades de las dependencia o entidad, con un plazo de tres años;
- q) 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;
- r) Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en términos de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, y

En este sentido, el artículo 25 de la Ley citada, señala: “A fin de asegurar la recaudación de toda clase de créditos a favor del Gobierno Federal, la Secretaría (S.H.C.P.), por medio de la Tesorería o de los auxiliares legalmente facultados para ello, podría aceptar la dación de bienes o servicios en pago total o parcial de créditos, cuando sea la única forma que tenga el deudor para cumplir con la obligación a su cargo y estos sean de fácil realización o venta, o

resulten aprovechables en los servicios públicos federales, a juicio de la propia Tesorería o de los auxiliares en referencia”.

- s) Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares.

### **2.3.3 LA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS**

Conocida como Licitación Privada en la doctrina, se constituye como “un procedimiento administrativo de excepción, sujeto a un régimen de derecho público, encaminado a seleccionar, de entre un conjunto de aspirantes que responden a una invitación directa de la administración pública, a su contratante en un acto administrativo, por considerarlo como el que mejor asegura la obtención de todos los beneficios que permitan la justicia y la equidad, bajo principios de concurrencia, igualdad, competencia y transparencia”<sup>42</sup>.

De conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el procedimiento de licitación privada es conocido como Invitación a Cuando Menos Tres Personas, a efecto de dar a entender el sistema procedimental administrativo en el que se establece un número mínimo de posibles adjudicatarios, que deben ser convocados de manera particular por la dependencia o entidad pública, a efecto de que le presenten propuestas tendientes a la adjudicación de un contrato administrativo.

El número mínimo de personas a invitar es determinante de conformidad con la legislación vigente en cada país. En este sentido, existen países como Francia, en donde la normatividad no fija un número mínimo de invitaciones para participar en la adjudicación, a pesar de que “los poderes adjudicadores siguen la recomendación de invitar de 3 a 8 empresas, o uniones temporales de

---

<sup>42</sup> Fernández Ruiz, Jorge, Op. Cit., Págs. 202 y 203.

empresas”<sup>43</sup>. O bien, países como Alemania en donde, para la realización del concurso restringido –como se le denomina- se procede a invitar a un número mínimo de 3 empresarios con base “en un fichero de empresas que ya han trabajado para entidades públicas, se tiene en cuenta también a varios profesionales e, incluso, servicios de información y de orientación en materia de contratos públicos”<sup>44</sup>.

A pesar de que la dependencia o entidad pública determina a las personas que va a convocar, la licitación privada o invitación a cuando menos tres personas debe ajustarse a la legalidad de todos los actos y procedimientos administrativos, por lo que se deben respetar, en lo conducente, todos los principios que rigen a la licitación pública.

Al respecto, Manuel Lucero Espinosa señala lo siguiente:

“La tramitación de este procedimiento no autoriza a la Administración Pública a realizarlo sin sujetarse a las formalidades establecidas para lograr una adecuada moralidad administrativa y la mejor condición de compra. Por ello debe ceñirse a los principios y lineamientos establecidos para la licitación pública”<sup>45</sup>.

En este sentido, la invitación a cuando menos tres personas se conforma por todas las etapas que integran la licitación, con excepción de la publicación de la convocatoria respectiva, toda vez que la dependencia o entidad convoca en lo particular a las distintas personas que podrán participar en el mismo procedimiento privado.

Sobre este aspecto, Miguel S. Marienhoff, citado por Jorge Fernández Ruiz señala lo siguiente:

---

<sup>43</sup> Vinyoles I. Castells, Miguel, *La Adjudicación de los Contratos Públicos*, Editorial Civitas, Madrid, España, 1995, Pág. 193.

<sup>44</sup> *Ibidem*, Pág. 199.

<sup>45</sup> Lucero Espinosa, Manuel, *Op. Cit.*, Pág. 122.

“En consecuencia, dada la obvia analogía jurídica existente entre la licitación privada y pública, la doctrina halla que la licitación privada se rige subsidiariamente por las mismas normas y por los mismos principios que la licitación pública, salvo, claro esta, en lo atinente al llamado a la licitación, aspecto en que en ambos tipos de licitación se rigen por criterios diferentes: en la licitación pública se aplican reglas sobre la publicidad basadas en la publicación del llamado; en la licitación privada solo se utiliza el sistema de invitación directa a las firmas seleccionadas o elegidas por la administración pública”<sup>46</sup>.

En el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, las tres propuestas mínimas susceptibles de analizarse técnicamente, deberán considerarse por cada una de las partidas o conceptos solicitados. Asimismo, deberá formularse un dictamen que servirá como fundamento para el fallo conforme al artículo 36 Bis, último párrafo de la Ley.

En caso de que no se presenten las tres propuestas técnicas en alguna partida, ésta se declarará desierta y se procederá a celebrar un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, según corresponda.

El artículo 43<sup>47</sup> de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como el artículo 53 de su Reglamento, establecen ciertos lineamientos específicos que rigen el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas.

Esto nos dice los elementos a considerar en la elaboración en las bases para realizar una invitación a cuando menos tres personas, por parte de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

### **2.3.3.1 DIFERENCIAS ENTRE LA LICITACIÓN PÚBLICA Y LA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS**

---

<sup>46</sup> Fernández Ruiz, Jorge, Op. Cit., Pág. 207.

<sup>47</sup> Consulte por su cuenta.



Por lo que hace a la licitación privada, ésta encuentra distinción con la licitación pública, en el hecho de que no hay publicación de una convocatoria, sino que se hace una invitación privada a aquellas personas físicas o morales que se consideren idóneas para la contratación.

En este sentido, la licitación privada o invitación a cuando menos tres personas prácticamente deben cumplir con los mismos principios de la licitación pública, en todo lo que no se oponga a las diferencias específicas entre ambas licitaciones.

Al respecto, Manuel Lucero Espinosa señala lo siguiente:

“El principio de concurrencia es aplicado en forma limitada, toda vez que sólo se presenta en cuanto al número de personas llamadas a licitar, por ello el llamado debe existir, ya que no sería admisible que sólo se invitara a un único oferente, y además tal llamado debe ser razonable respecto a sus características, a fin de lograr la elección de la oferta más conveniente”<sup>48</sup>.

Por lo que se refiere al principio de publicidad, el referido autor señala lo siguiente:

“También debe aplicarse plenamente, ya que si bien en la licitación privada no existe un llamado público a los licitantes, todo el procedimiento de licitación privada debe estar cubierto por una adecuada publicidad que lo haga insospechado y correcto, y mantenga la oposición e igualdad de los participantes. La licitación es privada sólo en cuanto al número de los oferentes, pero nada más. Lo anterior es así, ya que la publicidad es un principio común a todo tipo de procedimiento administrativo, pues ello implica un respeto cabal al debido proceso legal, establecido en el artículo 14 constitucional”<sup>49</sup>.

Como analice en el apartado anterior, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece que las distintas

---

<sup>48</sup> Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., Pág. 36.

<sup>49</sup> Idem.

etapas que comprenden el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, puede realizarse de manera privada, sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invitando a un representante del órgano interno de control de la dependencia o entidad.

Sobre este aspecto, podría pensarse que se limita injustificadamente el principio de publicidad, incluso el de contradicción, al no permitir que los licitantes estén presentes en los distintos actos procedimentales. Sin embargo, considero que la realización de una invitación a cuando menos tres personas requiere la eliminación de requisitos o formalismos, con la finalidad de satisfacer la necesidad de la administración pública pero de una manera más ágil, sin demérito de observar la legalidad que debe imperar en todo procedimiento administrativo.

En este sentido, la simplificación del procedimiento que se logra sin la presencia de los respectivos licitantes, no perjudica la transparencia del mismo, toda vez que el representante del órgano interno de control de la dependencia o entidad debe vigilar que todas las acciones y decisiones que se adopten, se ajusten estrictamente a la normatividad aplicable.

Tampoco se afecta el derecho de contradicción de los propios licitantes, para impugnar cualquier acto procedimental que consideren afecta a sus intereses, toda vez que la dependencia o entidad debe emitir un dictamen que sirva de base para el fallo, en el que se haga constar de manera pormenorizada todas las circunstancias que se presentaron durante el procedimiento.

Todos estos aspectos deben plasmarse en el fallo correspondiente, el cual debe ser debidamente notificado a los licitantes, con la finalidad de que éstos se encuentren en la posibilidad de tramitar el recurso de inconformidad correspondiente, si consideran vulnerados sus intereses por algún acto de la

dependencia o entidad pública. No obstante, resulta considerable que, si las circunstancias lo permiten, los actos que conforman el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se realicen de manera pública, a efecto de reducir riesgos de impugnación por parte de los particulares.

Como puede observarse, los principios de publicidad, concurrencia y contradicción son aplicados de manera limitada en el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, pero no se eliminan en su totalidad. Por lo que se refiere al principio de igualdad, éste debe aplicarse sin limitación alguna, toda vez que deben establecerse los mismos requisitos y condiciones y otorgar las mismas facilidades a todos los licitantes que han sido invitados de manera directa por parte de la dependencia o entidad pública.

#### **2.3.4 LA ADJUDICACIÓN DIRECTA**

Jorge Fernández Ruiz señala que la contratación directa puede ser atendida como "la designación del co-contratante por parte de la administración pública sin mediar licitación pública o privada de la que deduzca de manera directa el co-contratante específico"<sup>50</sup>.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público no establece, como en el caso de la invitación a cuando menos tres personas, la aplicación subsidiaria de las reglas de la licitación pública para la adjudicación directa. No obstante, por el mandato contenido en el tercer párrafo del artículo 134 constitucional, puede entenderse que se aplicarán todas aquellas disposiciones de la Ley que sirvan para obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

---

<sup>50</sup> Fernández Ruiz, Jorge, Op. Cit., Pág. 209.

En este sentido Manuel Lucero Espinosa señala que “el órgano administrativo convocante está facultado para contratar con la persona que reúna las condiciones económicas, financieras y técnicas que permiten las mejores condiciones para el Estado, y deberán aplicar en lo conducente las reglas previstas para la licitación, sólo en cuanto a lograr esas mejores condiciones de contratación para la Administración Pública”<sup>51</sup>.

Consecuentemente, todos los formalismos consistentes en una convocatoria pública o privada, en la presentación y en el análisis de propuestas bajo criterios objetivos previamente determinados por la norma, son sustituidos por una investigación de mercado que los servidores públicos deben realizar para sustentar su decisión, salvo que la contratación sólo pueda ser adjudicada a una sola persona por tratarse de supuestos específicos previstos en el artículo 41 de la Ley.

De cualquier forma, es requisito indispensable para la validez y procedencia de la contratación, la elaboración del dictamen en el que se deben acreditar los criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para la dependencia o entidad contratante.

Sobre las ventajas que implica la adjudicación directa, puedo señalar que:

- Se da la oportunidad de celebrar los contratos con oportunidad, “al obviarse trámites burocráticos engorrosos que impiden la adopción de decisiones rápidas, oportunas y eficaces, sustituyendo la concurrencia y competencia de potenciales co-contratantes”<sup>52</sup>.
- Cuando concurren ciertas circunstancias, “hay que actuar con la misma manera que se hace en el tráfico privado, dado que para negociar ciertos contratos, es necesario disponer de amplias facultades que

---

<sup>51</sup> Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., Pág. 126.

<sup>52</sup> Fernández Ruiz, Jorge, Op. Cit., Pág. 209.

permiten valorar libremente y sin ningún tipo de obstáculos, factores que sólo el responsable de la contratación puede calibrar para obtener un resultado favorable para el interés público. Así, se sustituyen las formas ordinarias de publicidad en la contratación por estudios de mercado, consultas y sondeos. Es decir, se viene a preconizar una actuación parecida a la que realiza un empresario particular<sup>53</sup>.

En contraparte las desventajas que puede implicar la adjudicación directa son:

- Es discutible que la “libertad que se otorga al responsable de la decisión tenga un resultado inevitablemente positivo si tenemos en cuenta que muchas veces no disfruta de un tipo de formación y experiencias similares al de un empresario privado y, no hace falta decirlo, al hecho de que la contraprestación de sus transacciones son fondos públicos, por lo cual el freno que supone el riesgo de una decisión equivocada es más débil<sup>54</sup>.
- “No sólo la corrupción propiciada por el amplio margen de discrecionalidad del servidor público facultado para la adjudicarlo, sino el encarecimiento del precio derivado de la ausencia de concurrencia y, que por ende, de competencia entre potenciales oferentes<sup>55</sup>.”

Considerando los razonamientos señalados, sin perjuicio de la validez que los mismos puedan tener, la forma en la que se debe instrumentar el procedimiento de contratación directa con base en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, protege la transparencia del mismo y asegura las condiciones para la dependencia o entidad contratante.

<sup>53</sup> Vinyoles I. Castells, Miguel, Op. Cit., Pág. 176.

<sup>54</sup> Ídem.

<sup>55</sup> Fernández Ruiz, Jorge, Op. Cit. Pág. 209.

Ello se debe a que, si la adjudicación directa se va a instrumentar con fundamento en alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 41 de la referida Ley, la contratación debe ser dictaminada previamente por el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la dependencia o entidad. Para tales efectos, es necesario que el titular del área requirente de la contratación presente a la consideración de los integrantes del referido órgano colegiado, toda la documentación e información que sustente su decisión de contratar a una persona –física o moral- determinada, basándose en el documento suscrito por el titular del área solicitante señalado en el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

La discusión y, en su caso, aprobación de la contratación por un órgano colegiado, elimina en alto grado la discrecionalidad para decidirse a favor de una determinada persona, al tener que sustentar dicha decisión en criterios que redunden en la obtención de mejores condiciones para la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

Cabe señalar que los supuestos de excepción previstos en el citado artículo 41, fracciones I, II, IV y XII; referentes a contrataciones derivadas de derechos exclusivos o patentes; caso fortuito o de fuerza mayor que alteren el orden social; con fines exclusivamente militares; así como los relativos a la adquisición de bienes para su comercialización o para someterlos a procesos productivos, no deben someterse a la previa aprobación del citado Comité. No obstante, la transparencia de la contratación se asegura con el posterior conocimiento de dicho Órgano Colegiado.

Por lo que se refiere a las contrataciones que se adjudican de manera directa, tomando en consideración el monto de las mismas, el control se ve más limitado. Lo anterior, toda vez que, si bien es cierto que este tipo de adjudicaciones directas no pueden exceder el 20% del presupuesto de

adquisiciones, arrendamientos y servicios de la dependencia o entidad, dichas contrataciones no son sometidas en ningún caso a la consideración de su propio Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios. En este sentido, con fundamento en los artículos 18, fracción V y 19, fracción III del Reglamento de la Ley, sólo se somete al conocimiento del referido Comité el porcentaje de las contrataciones formalizadas de conformidad con el artículo 42 de la citada Ley, sin detallar las contrataciones que integran dicho porcentaje.

Podría resultar entendible que para agilizar el procedimiento de adjudicación directa por monto, no se someta a la previa aprobación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la dependencia o entidad contratante. Sin embargo, considero que no existe una razón suficiente para que dichas contrataciones no sean sometidas con el detalle correspondiente al conocimiento del citado Comité, aunque sea con posterioridad.

Con independencia de lo anterior, los artículos 26 penúltimo párrafo y 56 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establecen la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de enviar a la Secretaría de la Función Pública toda la información relevante de sus contrataciones, incluyendo las que se adjudicaron de manera directa. Con ello, además de las facultades de verificación a cargo de la citada Secretaría, se ejerce un control de la legalidad y transparencia de las contrataciones realizadas por dichas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, en términos del mismo artículo 26 penúltimo párrafo, la información relevante de las contrataciones de las dependencias y entidades debe ponerse a disposición pública, con lo que la sociedad, aunque de manera más limitada, también puede ejercer cierto control sobre las mismas.

Por lo tanto, con apego al principio de transparencia, las adjudicaciones directas, desde mi particular punto de vista, de entre los tres procedimientos de

contratación que señala el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es al mecanismo al que mayor importancia se le debe de poner, en el entendido de que la contratación se apegue no sólo a la normatividad aplicable vigente, para evitar que la discrecionalidad sea la mayor variable que se tome en cuenta para la adjudicación del contrato o se abuse en el uso del mismo.

También, la contraloría social, así como la administrativa deben jugar un papel importante para que su funcionamiento –en términos parsonianos- sea el más adecuado y cumpla con sus metas. La primera, debe de contar con espacios de participación más activa, no sólo de expectación como lo es en la licitación pública y en la segunda, proporcionar más mecanismo que brinden certeza para la elección del licitante ganador.

#### **2.3.4.1 DIFERENCIAS ENTRE LA ADJUDICACIÓN DIRECTA Y LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN PÚBLICA E INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS.**

Como lo señala Miguel Vinyoles I. Castells, uno de los rasgos distintivos que diferencia a la adjudicación directa de las otras formas de adjudicación, es que, “más que la forma y el procedimiento, lo que predomina es la voluntad de quien es competente para tomar la decisión”<sup>56</sup>.

En la adjudicación directa no se puede hablar de la existencia de los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y contradicción que se da de manera amplia e ilimitada en la licitación pública, y de manera más restringida en la invitación a cuando menos tres personas. Los procedimientos internos de la adjudicación directa, que por regla general se exteriorizan a los particulares en la licitación pública y en la invitación a cuando menos tres personas, en la adjudicación directa se limitan, en su caso, a simples trámites y gestiones

---

<sup>56</sup> Vinyoles I. Castells, Miguel, Op. Cit., Pág. 175.



privadas para encontrar a la persona que ofrezca las mejores condiciones para la dependencia o entidad contratante.

En la adjudicación directa no podrá hablarse de etapas procedimentales previamente determinadas por la norma, sino de procedimientos internos que el servidor público competente deberá realizar tendientes a acreditar el cumplimiento de los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez.

Otra diferencia, siguiendo a Miguel Vinyoles I. Castells, es que, con el caso de que se consulte de manera privada a determinadas personas con el fin de obtener mejores beneficios, "la respuesta de los empresarios no constituye una verdadera oferta o proposición, sino que se aportan datos que el órgano de contratación, si lo considera conveniente, tendrá en cuenta para fijar las condiciones definitivas del contrato"<sup>57</sup>.

En este sentido, el particular que da a conocer al servidor público características de los bienes o servicios que se comercializan, solo se obligará a mantener dichas condiciones en la medida que el particular lo establezca, sin que la inalterabilidad de su propuesta esté previamente determinada por la norma.

La adjudicación directa es el procedimiento más conveniente cuando los bienes a adquirir y/o el servicio a contratar se requieren de manera urgente. El área solicitante es la que define el tiempo y las características del objeto a contratar. Para ello el titular del área solicitante, elabora un escrito de dictaminación en el que funda y motiva la necesidad de la contratación, éste con toda la documentación se presenta a una reunión del Comité de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios, por lo general siempre se convoca y discute en una reunión extraordinaria.

---

<sup>57</sup> Ibidem, Pág. 178.

Cuando el asunto no es dictaminado favorablemente, para exceptuarse del procedimiento de licitación pública, se pronuncia el Presidente o cualquier integrante del Órgano Colegiado respecto a las causas que originaron el rechazo, siendo las más comunes que no este debidamente fundamentado o que las cuestiones técnicas no correspondan. Existe la posibilidad de que se dictamine favorablemente, condicionado a que se entregue la documentación con los cambios solicitados, de lo contrario se tiene que presentar nuevamente.

Las diferencias entre la adjudicación directa, con respecto a los otros dos procedimientos, consiste en que no se requiere emitir convocatoria para invitar a los participantes, no requiere de unas bases o, en su caso, pliego de condiciones, no se requiere de la junta de aclaraciones o apertura de proposiciones, es decir, una análisis cuantitativo y cualitativo de las características de bien y/o servicio. Se da por entendido que el área solicitante que formula la petición es en la que recaerá toda la responsabilidad por la elección, idoneidad y características del bien y/o servicio. Queda la impresión de que la elección del proveedor para una contratación por medio de una adjudicación directa esta muy condicionada al criterio que el servidor público utilice, no dando oportunidad a que se presenten ofertas de otras compañías.

## CAPÍTULO 3

### DE LAS ETAPAS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA

En este capítulo abordarán las etapas del procedimiento de la licitación pública, así como las bases, la convocatoria, la junta de aclaraciones, la apertura de proposiciones y la emisión del fallo, fase que determina a quien se le adjudicará el contrato y/o pedido.

#### 3.1 LAS BASES DE LICITACIÓN

Para que se lleve a cabo el procedimiento de licitación es necesario que el Estado tenga o requiera un bien, servicio o la realización de una obra, es decir, que el objeto de la licitación surja de la necesidad que en ejercicio de sus funciones tengan como finalidad cumplir los organismos, dependencias y entidades como parte de su competencia la adquisición de algún bien o servicio.

Una vez que se sabe con precisión cual es el objeto de la licitación y se llevó a cabo la planeación para fijar los objetivos y metas a desarrollar como parte fundamental, se debe atender lo que establece el artículo 18 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector público, que la planeación y presupuestación deberán ajustarse al Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales o Institucionales y los objetivos, metas y previsión de recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal correspondiente.

Asimismo, definido el objeto de la licitación y se tiene la autorización presupuestaria (artículo 25 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público) se procede a elaborar lo que se conoce como

bases de la licitación, que consiste en la descripción detallada del objeto de la contratación, características, aspectos jurídicos, técnicos, económicos, derechos y obligaciones de ambas partes.

Por lo que para Christian Meade Hervert es:

“El pliego de condiciones queda dividido, por un lado en lo que regula al procedimiento licitatorio, y por otro, en lo que rige las estipulaciones del contrato”<sup>58</sup>.

Es decir, es la combinación de ambas cosas, por lo que se puede mencionar que es un conjunto de cláusulas que tienen como finalidad el regular el procedimiento licitatorio desde que las características del objeto, su regulación jurídica, deberes y obligaciones de ambas partes y la formalización del contrato.

Los requisitos que deben contener las bases de la licitación se encuentran en el artículo 31<sup>59</sup> de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Las bases no pueden ser modificadas, salvo en el caso que se establece en el artículo 33<sup>60</sup> de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que a la letra dice:

Se podrá considerar a las bases de la licitación, como uno de los requisitos más importantes y en los que la administración pública debe tener más cuidado en su elaboración, toda vez que con ello garantiza el mayor número de ofertas.

De no suceder así, se puede declarar desierto el evento, debido a que por su mala realización no sea posible dimensionar o estructurar, por parte de los posibles interesados en participar, una propuesta idónea o, en su caso, las que se llegarán a realizar no cumplan con las condiciones establecidas por lo que

---

<sup>58</sup> Meade Hervert, Christian. *Licitación Pública y Medios de Defensa*. Miguel Ángel Porrúa. México, 2002, Pág. 35.

<sup>59</sup> Consulte por su cuenta.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

serían desechadas, esto traería como consecuencia la presentación de inconformidades, teniendo como principal alegato, que no es posible que se consideren como “*propuestas desechadas*” cuando se realizaron con estricto apego a lo estipulado en las bases.

El punto es, unas bases de licitación deben ser, en primera instancia, publicadas en la página de Internet de la dependencia o entidad durante un tiempo estimado, a las que se consideran, durante esta etapa, “*pre –bases*”, lapso en el que se dan a conocer al público en general para que se emitan sus comentarios.

Si durante ese tiempo se emitieron comentarios, el área responsable de la elaboración deberá, si las considera convenientes, integrarlas al documento siempre y cuando aporten al enriquecimiento, de lo contrario se tomara únicamente conocimiento. Posteriormente, se discuten para su aprobación. Este es el punto medular, toda vez que se debe de evitar que se estén mal formuladas para evitar que el procedimiento se declare desierto o se presenten propuestas que den paso a inconformidades. Las contralorías, deberán de jugar un papel importante en esta etapa, debido a que deben de vertir sugerencias apegadas a la normatividad a fin de que se evite poner candados o se soliciten aspectos enfocados a evitar la poca participación de las empresas interesadas, contraviniendo así el principio de libre competencia.

### **3.2 LA EMISIÓN DE LA CONVOCATORIA**

Una vez que se han elaborado las bases de la licitación donde se establecieron las cláusulas detalladas del procedimiento licitatorio como la formalización del contrato, los derechos y obligaciones de ambas partes se procede a la elaboración de la convocatoria, la cual José López Elías la define como:

“La invitación general e indeterminada que se formula a todos los posibles interesados en contratar con la administración pública”<sup>61</sup>.

Es en ésta, donde se manifiesta la voluntad de contratar y dar inicio a lo que será el procedimiento licitarlo, como se establece en el artículo 26 de la Ley, que a la letra dice:

“**Artículo 26.-** “... La licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria...”.

Con la finalidad de allegarle al Estado el mayor número de oferentes para conseguir las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y financiamiento. La convocatoria contendrá lo señalado en el artículo 29<sup>62</sup> de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Una vez cubiertos los requisitos de la convocatoria, se procede a la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Con esta publicación se cumple con el principio de publicidad<sup>63</sup>, en la cual se les ofrece a todos los interesados la oportunidad de poder participar en el procedimiento licitatorio para dar a conocer sus propuestas y por otro lado da a la Administración Pública la posibilidad de escoger entre un mayor número de oferentes el que ofrezca las mejores condiciones.

Por lo que hace a la modificación de la convocatoria, esta prevista en el artículo 33, fracción primera de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

---

<sup>61</sup> López-Ellías, José Pedro, Op. Cit., Pág. 105.

<sup>62</sup> Consulte por su cuenta.

<sup>63</sup> Garantizar la transparencia del procedimiento de licitación, lo que propicia la crítica pública y la participación ciudadana, así como la posibilidad de que los participantes en la misma puedan conocer las ofertas de los demás licitantes y todo el trámite posterior a la apertura de los sobres que contienen las ofertas (técnica y económica), los dictámenes de evaluación de las mismas, los fundamentos y motivos del fallo que adjudica al ganador o declara desierto el procedimiento.

### 3.3 LA JUNTA DE ACLARACIONES

Publicada la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, en la cual se describen las características del bien o servicio a contratar, se procede a celebrar la junta de aclaraciones.

Este acto, se realizará, de conformidad lo establece el artículo 34 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios se: “deberán celebrar las juntas de aclaraciones que consideren necesario, atendiendo a las características de los bienes y servicios objeto de la licitación, siendo obligatorio celebrar por lo menos una, en las que solamente podrán solicitar aclaraciones, las personas que hayan adquirido las bases correspondientes, lo cual deberá acreditarse con copia del comprobante de pago de las mismas; en caso contrario se les permitirá su asistencia, sin poder formular preguntas”.

La junta de aclaraciones, suele ser la etapa más controvertida dentro del procedimiento de la licitación pública y la invitación a cuando menos tres personas, debido a que es un espacio en el cual todos los licitantes participantes que hayan adquirido las bases podrán participar y deberán presentar por escrito, o través de *Compranet*, sus dudas o cuestionamientos sobre la convocatoria, las bases o los requerimientos técnicos del bien y/o servicio y los funcionarios que presidan el evento estarán obligados a resolver las dudas y planteamientos en forma clara y precisa. Cabe señalar, que estarán acompañados de los servidores públicos representantes del área solicitantes, quienes actúan como los expertos en el objeto de la contratación, asimismo los representantes de las contralorías solo harán acto de presencia, por lo que no pueden emitir comentario alguno respecto al procedimiento del evento. Como constancia de participación, se levantará un acta, la cual estará firmada por cada uno de los que asistieron. La dependencia o entidad convocante, esta

obligada a celebrar cuando menos una junta de aclaraciones, también existe la posibilidad de hacer 2 o más juntas de aclaraciones.

### 3.4 LA OFERTA Y SU PRESENTACIÓN

Antes de analizar en que consiste la oferta, sus elementos y las clases de propuestas que hay, comenzaré por dar el concepto contemplado por el doctrinario Christian Meade:

“La oferta la podemos definir como la voluntad expresa del particular para contratar con la dependencia o entidad<sup>64</sup>”.

Es decir, la declaración unilateral que hace el oferente para manifestar a la Administración Pública en su oferta las mejores condiciones a fin de conseguir la adjudicación del contrato.

La doctrina ha considerado que la oferta debe de contener ciertos requisitos de orden jurídico que dan la oportunidad a los oferentes de presentar sus ofertas, estos requisitos son tres, subjetivos, objetivos y formales.

Los subjetivos consisten en la competencia y capacidad que deben tener las partes, es decir, tanto el órgano administrativo que contrata debe ser competente y estar formalmente autorizado por la Ley para celebrar contratos. A su vez, los particulares que contratan con la administración deben tener la capacidad jurídica necesaria para hacerlo.

La capacidad jurídica que tienen los oferentes para contratar con la Administración Pública, ya sean personas físicas o morales actuando por si o a

---

<sup>64</sup> Meade Hervert, Christian, op. cit., pág. 38.



través de representante legal autorizado, previo contrato de mandato<sup>65</sup>, ya sea general o especial.

El artículo 1798 del Código Civil para el Distrito Federal, señala que son hábiles para contratar todas las personas no exceptuadas por la Ley, esto atendiendo a la supletoriedad de la Ley, previsto en el artículo 11 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Por último, el artículo 50<sup>66</sup> de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público señala los supuestos en los cuales las entidades y dependencias se abstendrán de recibir propuestas y celebrar contrato alguno.

Con respecto a los elementos objetivos, están comprendidos el objeto y el precio; el objeto es el propósito, el motivo o las circunstancias que dieron origen a la celebración del procedimiento, generador de derechos y obligaciones para los contratantes, como puede ser la prestación de servicio público, venta de bienes, insumos o maquinaria al Estado, la asistencia técnica o profesional a una dependencia u organismo público, la atención de otra necesidad colectiva.

Prácticamente el objeto es la prestación buscada por las partes cuyo contenido es un dar, un hacer o el cumplimiento de una función pública que cumpla con los requisitos establecidos en las bases.

En lo referente al precio, éste es el que sirve como contraprestación del servicio u obra que se ofrezca, debiendo ser en dinero, cierto e incondicionado y esta regulado en el artículo 31, fracción IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicio del Sector Público. El dinero puede ser en moneda nacional o extranjera.

---

<sup>65</sup> Es un contrato por el cual una persona (mandante) confía la gestión de uno o más negocios a otra (mandatario), que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. ([http://es.wikipedia.org/wiki/Contrato\\_de\\_Mandato](http://es.wikipedia.org/wiki/Contrato_de_Mandato)).

<sup>66</sup> Consulte por su cuenta.

Los elementos formales consisten en los aspectos de la documentación e instrumentación de la oferta.

Roberto Dromi considera que son:

"Oferta escrita, firmada, clara e incondicionada, secreta, lugar y fecha de presentación<sup>67</sup>".

Escrita y secreta, toda vez que artículo 35, fracción I de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a la letra dice:

**"Artículo 35.-** El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

- I. Una vez recibidas las proposiciones en sobre cerrado, se procederá a su apertura, se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos".

Es decir, una vez recibidas las proposiciones en sobre cerrado, escrita y secreta, nadie las puede ver hasta el momento de su apertura.

Debe ser firmada, ya que el artículo 38 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector público, a la letra dice:

**"Artículo 38.-** Las propuestas deberán ser firmadas autógrafamente por persona facultada para ello en la última hoja del documento que las contenga, y en aquellas partes que determine la convocante, por lo que no podrán desecharse cuando las demás hojas que las integran y sus anexos carezcan de firma o rúbrica, lo cual deberá indicarse en las bases de licitación o en las correspondientes invitaciones. En las proposiciones enviadas a través de medios remotos de comunicación electrónica, en sustitución de la firma autógrafa, se emplearán los medios de identificación electrónica que establezca la Secretaría de la Función Pública".

---

<sup>67</sup> Dromi, José Roberto. *La Licitación Pública\_2ª*. Edición. Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma. Buenos Aires, Argentina 2004. P. 342.

### 3.5 LA APERTURA DE LA PROPOSICIONES

La apertura de proposiciones se presenta en el lugar, día y hora señalados en la convocatoria, a partir de ese momento no podrán aceptarse otras ofertas, éstas deben reunir los requisitos de fondo y forma que señala su legislación, así como lo señalado las bases.

Existen dos tipos de propuesta la técnica y económica, las cuales se presentarán en un sobre cerrado a fin de evitar algún tipo de corrupción o práctica desleal por medio de algún funcionario que pretenda lucrar con el contenido de ella, al respecto de los otros oferentes.

Con relación a los plazos para la presentación de las proposiciones, están reguladas en el artículo 32<sup>68</sup> de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Estas proposiciones podrán ser entregadas o enviadas a elección del licitante a través del servicio postal, de mensajería o por medios remotos de comunicación electrónica, conforme a las disposiciones administrativas que establezca la Secretaría de la Función Pública.

En el caso de que se presenten por medios remotos de comunicación electrónica, el sobre será generado mediante el uso de tecnologías que resguarden la confidencialidad de información de tal forma que sea inviolable, conforme a las disposiciones técnicas que al efecto establezca la Secretaría de la Función Pública.

Además, deberán ser firmadas autógrafamente por los licitantes o sus apoderados; en el caso de que éstas sean enviadas a través de medios remotos de comunicación electrónica, se emplearán medios de identificación

---

<sup>68</sup> Consulte por su cuenta.

electrónica, los cuales producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos correspondientes y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio.

Una vez entregadas las proposiciones técnicas y económicas, a la hora, día y lugar señalados en la convocatoria, se realiza la apertura de las mismas en el acto que presidirá por el servidor público que sea designado por la dependencia, quien será el único facultado para aceptar o desechar las propuestas y, en general, para tomar todas las decisiones durante el acto, esto de conformidad con el artículo 39 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En lo que se refiere a la apertura de las ofertas, se realizará desechando las que hubieren omitido algún requisito y se tendrá como información la fecha, lugar y horario en el cual se realizará el fallo.

Las dependencias y entidades deberán verificar que se cumplan con los requisitos solicitados y realizarán los criterios de evaluación; y en ningún caso podrán suplirse las deficiencias señaladas en las propuestas.

### **3.6 LA EMISIÓN DEL FALLO Y LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO Y/O PEDIDO.**

La adjudicación del contrato se realiza una vez que se haya llevado a cabo el análisis de todas las ofertas que hayan cumplido con los requisitos contenidos en las bases de licitación.

Lo anterior, se fundamenta en el artículo 36 bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

**“Artículo 36 Bis.-** Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará a:

- I. Aquél cuya propuesta resulte solvente porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases de licitación, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes porque satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados por la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo, incluyendo, en su caso, el porcentaje previsto por el artículo 14 de este ordenamiento, y

- II. La propuesta que tenga la mejor evaluación combinada en términos de los criterios de puntos y porcentajes o de costo beneficio.
- III. Tratándose de licitaciones en las que se utilice la modalidad de ofertas de descuentos subsecuentes, a aquél cuya propuesta resulte solvente porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases de licitación, las condiciones legales y técnicas requeridas por la convocante, así como las mejores condiciones en cuanto a calidad y oportunidad, garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas, y haya ofertado el precio más bajo.

La convocante emitirá un dictamen que servirá como base para el fallo, en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y las razones para admitirlas o desecharlas”.

El fallo, será como lo describe el artículo 37 de la Ley en comento, que a la letra dice:

“**Artículo 37.-** En junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en el acto de presentación y apertura de proposiciones, levantándose el acta respectiva que firmarán los asistentes, a quienes se entregará copia de la misma. La falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efectos de su notificación. En sustitución de esa junta, las dependencias y entidades podrán optar por notificar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitantes, dentro de los cinco días naturales siguientes a su emisión.

En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida, las dependencias y entidades proporcionarán por escrito a los licitantes la información acerca de las razones por las cuales su propuesta no resultó ganadora”.

Una vez emitido el fallo a favor del licitante adjudicado, quien presentó la mejor propuesta<sup>69</sup> cualitativa y cuantitativa, después de haber sido analizada conforme al artículo 36 bis, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se procede a la formalización del contrato o pedido, dentro de los 20 días posteriores a la emisión del fallo, con los requisitos establecidos en la normatividad.

Posterior a la adjudicación, los licitantes ganadores deben garantizar:

- I. Los anticipos que, en su caso, reciban. Estas garantías deberán constituirse por la totalidad del monto de los anticipos, y
- II. El cumplimiento de los contratos.

La garantía de cumplimiento del contrato deberá presentarse a más tardar dentro de los diez días naturales siguientes a la firma del contrato, salvo que la entrega de los bienes o la prestación de los servicios se realice dentro del citado plazo y, la correspondiente al anticipo se presentará previamente a la entrega de éste, a más tardar en la fecha establecida en el contrato<sup>70</sup>.

El instrumento de garantía, que los licitantes deben entregar después de formalizar el contrato o pedido, deberá considerar lo que establece el artículo 49<sup>71</sup> de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Todo esto, con la finalidad de asegurar al Estado las mejores condiciones, establecidas en el artículo 134 constitucional y 40 de la Ley de la materia, y que los licitantes adjudicados se mantengan firmes en sus propuestas hasta el cumplimiento de los servicios o entrega de los bienes, según sea el caso.

---

<sup>69</sup> La mejor propuesta es la mejor oferta elegida de entre el total presentadas para el procedimiento de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas, según sea el caso. Son los documentos que se apegan a las características legales, técnicas y económicas solicitadas en las bases, esto es avalado por el dictamen elaborado por el área solicitante y que manifiesta el porque se le adjudica al licitante ganados, así como el por qué de los motivos por los que se desecharon las otras ofertas.

<sup>70</sup> Artículo 48 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

<sup>71</sup> Consultar por su cuenta.

La elaboración del fallo viene a ser la parte final del procedimiento de la licitación pública o de la invitación a cuando menos tres personas y la no menos o más importante del proceso en general, porque es la etapa en la que se manifiesta de manera fundada y motivada al ganador del concurso, quien proporcionara o brindará el servicio, según corresponda.

Derivado de ello, viene la etapa para la formalización de voluntades, es decir, la firma del contrato respectivo, documento que refrenda la obligación de ambas partes para proporcionar el servicio o entregar los bienes, a entera satisfacción de la dependencia. La firma del contrato se lleva a cabo por parte de la dependencia, quien es representada para este acto, por las áreas facultadas para la celebración del contrato y la supervisión del servicio o entrega de los bienes y por parte del licitante, por su representante legal, quien después de comprobar mediante la documentación diversa que se le solicita que tiene el poder y las facultades para la firma correspondiente.

Después de la firma del contrato, no es aislado o, en su caso, que no exista el caso en el cual el proveedor que es declarado ganador según el fallo, falte a las obligaciones estipuladas en el contrato, para esto existe la figura de penas convencionales, es un porcentaje que se establece y será aplicado por atraso en el cumplimiento de las fechas pactadas de entrega o de la prestación del servicio y en la medida que insista en el incumplimiento el porcentaje ira en aumento gradual, mismo que de llegar al 10% (diez por ciento) del monto total del contrato se hará efectiva la garantía de cumplimiento, procediendo a la rescisión del contrato celebrado entre las partes.

La finalidad principal de la fianza y de las penas convencionales es desestimular el incumplimiento por parte de los proveedores y garantizar a la dependencia la prestación del servicio o distribución de los bienes oportunamente.

## **CAPÍTULO 4**

### **DEL FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS EN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

En el presente capítulo se abordarán los objetivos, funciones y la integración de los miembros del Comité de Adquisiciones; Arrendamientos y Servicios; la importancia que la primera sesión ordinaria en la que se establece el volumen anual y los rangos de adjudicación para los procedimientos de contratación.

#### **4.1 OBJETIVOS**

- Contar con un cuerpo colegiado que transparente las adquisiciones, arrendamientos y la contratación de servicios de las entidades y organismos, mediante la aplicación y vigilancia de las disposiciones normativas y lineamientos en la materia, además de asegurar los principios del artículo 40 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en la administración de los recursos asignados a las tareas propias del ejercicio de sus funciones.
- Establecer de forma clara y precisa, la integración, operación y funcionamiento del Comité, atendiendo la organización interna de la Secretaría de Gobernación, tomando como referencia el marco normativo vigente en la materia y promoviendo la agilización de trámites que permitan realizar con eficiencia y eficacia las adquisiciones, arrendamientos y servicios para obtener los mejores resultados operativos, administrativos y financieros.



- Coadyuvar y verificar que en los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios se apliquen criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez a fin de asegurar las mejores condiciones y beneficios para la Secretaría.

## 4.2 FUNCIONES

- Revisar los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como formular observaciones y recomendaciones convenientes.
- Dictaminar, previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas por encontrarse en alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 41 de la Ley, salvo en los casos de las fracciones I, II y XII. Dicha función también podrá ser ejercida directamente por el Titular de la Secretaría, o aquel servidor público en quien éste delegue dicha función. En ningún caso la delegación podrá recaer en un servidor público con nivel inferior al de Director General.
- Proponer las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como autorizar los supuestos no previstos en éstos, informándolo al Titular de la Secretaría, en su caso, someterlo a su consideración para su inclusión en las ya emitidas.
- Analizar trimestralmente el informe de conclusión de los casos dictaminados, así como de las licitaciones públicas que se realicen y, los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios y, en su caso, recomendar las medidas necesarias para evitar el probable incumplimiento de alguna disposición jurídica o administrativa.
- Elaborar y aprobar el Manual del Comité, conforme a las disposiciones vigentes en la materia.

- Coadyuvar al cumplimiento de la Ley y su Reglamento, así como las demás disposiciones aplicables.
- Autorizar por parte del Comité, en los casos que se estime necesario, la creación, integración y funcionamiento de subcomités encargados de la revisión de las bases de licitaciones e invitaciones a cuando menos tres personas, mismos que quedarán integrados por los servidores públicos que determine el propio Comité.
- Permitir al titular del área solicitante, hacerse acompañar del personal que él determine necesario para la exposición de su asunto en el pleno del Comité y debiendo de permanecer solo el tiempo necesario para la presentación del mismo.
- Determinar, que si en la documentación soporte de los asuntos presentados por las áreas solicitantes llegare a faltar un documento, y considerando la importancia del mismo, se podrá dar como presentado o no.
- Elaborar en la última reunión ordinaria de cada ejercicio fiscal el Calendario de Reuniones Ordinarias del siguiente ejercicio.
- Elaborar en la primera reunión ordinaria del ejercicio siguiente, el Volumen Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como los Montos Máximos de Operación.
- Autorizar y, en su caso, aprobar la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios a través de los procedimientos de excepción a la licitación pública, siendo la invitación a cuando menos tres personas y/o adjudicación directa que de manera anticipada se requieran y cuenten con

autorización de la S.H.C.P., y su vigencia comience en el ejercicio fiscal siguiente.

- Requerir en la adquisición o arrendamiento de bienes por marca determinada una justificación donde se acredite que no existen otras marcas alternativas de los bienes requeridos o sustitutos técnicamente razonables.

### 4.3 INTEGRACIÓN DEL COMITÉ

El Comité se integrará con los siguientes miembros:

Con derecho a voz y voto:

Presidente:

- a) El Oficial Mayor.

Secretario Ejecutivo:

- a) El Director General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Vocales Propietarios:

- a) Los Titulares de cada Subsecretaría y de la Coordinación General de Protección Civil;
- b) El Director General de Programación y Presupuesto;
- c) El Director General de Tecnologías de la Información, y
- d) El Director de Adquisiciones, Almacenes e Inventarios.

Sin derecho a voto, pero con voz:

En calidad de Asesores:

- a) Un servidor público designado por la U.A.J.;
- b) Un servidor público designado por el O.I.C., y
- c) Un servidor público designado de la U.N.A.O.P.S.P.F. de la S.F.P.

Como Invitados:

- a) Cualquier persona o servidor público cuya intervención considere necesaria el Comité para aclarar aspectos técnicos o administrativos de los asuntos sometidos en el pleno.

#### **4.4 FUNCIONES DE LOS INTEGRANTES**

Funciones del Presidente:

- Expedir las convocatorias y órdenes del día de las Reuniones Ordinarias y Extraordinarias, así como presidir las Reuniones del Comité;
- Dirigir y coordinar las Reuniones que celebre el Comité, con apego al orden del día;
- Designar a un Suplente;
- Emitir voto de calidad en caso de empate;
- Firmar las actas de las Reuniones a las que hubiera asistido y los demás documentos que le corresponda por normatividad;
- Firmar y presentar el informe trimestral de la conclusión de los casos dictaminados por el Comité;

- Emitir el informe trimestral de los asuntos dictaminados, incluyendo las licitaciones públicas y los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, y
- Emitir comentarios.

Funciones del Secretario Ejecutivo:

- Vigilar la elaboración de las convocatorias, órdenes del día y de los listados de los asuntos que se tratarán, incluyendo los soportes documentales necesarios, así como remitirlas a los miembros del Comité. Asimismo, deberá realizar el escrutinio de los asistentes a las Reuniones del Comité para verificar que exista el quórum necesario para sesionar.
- Asimismo, deberá cuidar que los acuerdos del Comité se asienten en los formatos respectivos y levantar el acta de cada una de las sesiones, vigilando que el archivo de documentos esté completo y se mantenga actualizado;
- Elaborar y firmar las actas de las Reuniones del Comité y los demás documentos que le corresponda por normatividad;
- Designar a un Suplente;
- Recabar las firmas de todos los que hubieren asistido a la reunión del Comité, para su aprobación en la sesión siguiente;
- Elaborar los informes trimestrales del Comité;
- Aplicar y vigilar el debido cumplimiento de la Ley y demás normatividad vigente;

- Realizar de manera eficaz y con eficiencia las funciones que le encomiende el Presidente y/o el propio Comité en pleno;
- Remitir la convocatoria, de manera impresa, así como el orden del día y la carpeta, por medio electrónico, de cada reunión a los miembros del Comité, conforme a lo siguiente:
  - a) Para Reuniones Ordinarias, cuando menos con dos días hábiles de anticipación, y
  - b) Para Reuniones Extraordinarias, cuando menos con un día hábil de anticipación.

En caso de inobservancia a dichos plazos, la sesión no podrá llevarse a cabo.

- Reprogramar la fecha de las Reuniones Ordinarias que de acuerdo al calendario se tengan que celebrar, tomando en consideración la planeación, características y necesidades de los asuntos que se presenten;
- Emitir comentarios sobre los asuntos que se presenten al Comité;
- Emitir su voto para cada uno de los asuntos que se traten en las Reuniones;
- Elaborar el calendario de Reuniones del Comité;
- Expedir certificaciones de los documentos existentes en el archivo a su cargo, y
- Enviar a los invitados, por separado, únicamente los documentos de los asuntos que les corresponde en el orden del día.

#### Funciones de los Vocales:

- Enviar al Secretario Ejecutivo antes de la reunión, los documentos de los asuntos que se deban someter a consideración del Comité;
- Analizar el orden del día y los documentos sobre los asuntos a tratar, así como pronunciar los comentarios que estimen pertinentes;
- Emitir su voto para cada uno de los asuntos que se traten en las Reuniones;
- Firmar las actas de las Reuniones a las que hubieren asistido, así como los listados de los casos dictaminados, y
- Designar a un Suplente.

#### Funciones de los Asesores:

- Proporcionar orientación jurídica y normativa necesaria en torno a los asuntos que se traten, de acuerdo con las facultades que tenga conferidas el área que los haya designado;
- Emitir comentarios con base a sus funciones y atribuciones, en el ámbito de su competencia, y
- Firmar las actas como constancia de su participación.

#### Funciones de los Invitados:

- Aclarar los aspectos técnico-administrativos de acuerdo al ámbito de su competencia;

- Asistir a la convocatoria que le haga el Presidente o, en su caso, el Suplente;
- Firmar las actas como constancia de su participación, y
- Emitir comentarios con base a sus funciones y atribuciones, en el ámbito de su competencia.

#### 4.5 LA IMPORTANCIA DE LA PRIMERA SESIÓN ORDINARIA

Durante la primera reunión de cada ejercicio fiscal correspondiente, El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios debe sesionar, dado que en él se dan a conocer diferentes asuntos de carácter informativo, entre los que vale destacar:

- Presentación del Volumen Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y los nuevos Rangos de Adjudicación.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 17, fracción IX del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que a la letra dice:

**“Artículo 17.-** Las reuniones del comité se celebrarán en los términos siguientes:

- IX. (...) en la primera sesión del ejercicio se determinará el volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado, y los montos máximos a que alude el artículo 42 de la Ley”.

El volumen anual de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, es el presupuesto total autorizado, por partida, de los capítulos 2000, 3000 y 5000. Además, de las partidas 1507, necesaria para los compromisos derivados de las Condiciones Generales de Trabajo y 3409 para las licencias de uso de programas de cómputo y su actualización.



Los rangos de adjudicación, a que hace referencia el artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:

**“Artículo 42.-** Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo”.

Es el resultado de haber sumado el total de los importes de los capítulos 2000, 3000, 5000 y la partida 1507. Posteriormente, con base en la cantidad obtenida se determina en el anexo<sup>72</sup> del Presupuesto de Egresos del Año Fiscal correspondiente, las cantidades que indicarán que tipo de procedimiento será el que se lleve a cabo.

**ANEXO. MONTOS MÁXIMOS PARA ADJUDICACIONES MEDIANTE INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS O MEDIANTE ADJUDICACIONES DIRECTAS (miles de pesos)<sup>73</sup>**

(Ejemplo)

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios				
Presupuesto autorizado de adquisiciones, arrendamientos y servicios		Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse directamente	Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse mediante invitación a cuando menos tres personas	
Mayor de	Hasta	Dependencias y Entidades	Dependencias	Entidades
	15,000	110	420	420
15,000	30,000	130	595	630
30,000	50,000	150	595	840
50,000	100,000	170	595	1,060
100,000	150,000	190	595	1,300
150,000	250,000	210	595	1,500
250,000	350,000	230	595	1,630
350,000	450,000	250	595	1,800
450,000	600,000	260	595	2,000
600,000	750,000	280	595	2,100

<sup>72</sup> En este caso no se le asigna un número en el anexo, debido a que cada año varía el que se le da en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por ello sólo se le mencionará como el anexo.

<sup>73</sup> La tabla que se muestra en el presente trabajo, es la que se presenta en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, el cual sirve como parámetro para que las dependencias y entidades conozcan, mediante su presupuesto asignado, los rangos de adjudicación para cada tipo de procedimiento.

UN ANÁLISIS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DEL FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS EN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

750,000	1,000,000	300	595	2,270
1,000,000		320	595	2,300

Una vez que se determinan los montos de actuación, se proceden a realizar las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios que se requieran, a través de los cuales se realizarán los procedimientos de contratación que establece el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Público, que son:

- Licitación Pública;
- Invitación a Cuando Menos Tres Personas, y
- Adjudicación Directa.

Es decir, el presupuesto autorizado para las adquisiciones, arrendamientos y servicios para el año de 2009 en la Partida 1507 (Prestaciones establecidas en las C.G.T. y/o C.C.T.) es de \$11,723,423.00; para el Capítulo 2000 (Materiales y Suministros) es de \$24,470,341.00 y en el Capítulo 3000 (Servicios Generales) es de \$1,567,886,859.00, lo que arroja un total de de \$1,604,080,623.00 (mil seiscientos cuatro millones ochenta mil seiscientos veintitrés pesos 00/100 M.N).

Lo que prosigue es, con este dato, ubicarse en la tabla que se menciona en el párrafo que antecede y con ello definir los montos por tipo de procedimiento. Cabe señalar que a estos montos hay que agregarles el impuesto al valor agregado Por lo tanto, queda de la siguiente manera:

1. Se podrán adquirir bienes o contratar servicios de manera directa, con apego al artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, cuyo monto no exceda de los \$320,000.00 (sin I.V.A.

incluido). Para estos casos se requerirá de un contrato o pedido, según corresponda;

2. Cuando el objeto de contratación, rebase el monto establecido en el párrafo anterior y no supere los \$595,000.00 (sin I.V.A. incluido). Ya no se podrá hacer de manera directa, sino que se deberá realizar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, lo que conlleva a que se requiera más tiempo para la adquisición o contratación, y
3. Cuando el monto para la contratación o adquisición, sea superior al de los \$595,000.00 (sin I.V.A. incluido), se deberá realizar el procedimiento de licitación pública. Si los bienes o servicios se producen en el país, será de carácter nacional o, en su caso, si se comprueba que no hay existencia a nivel nacional, se procederá a llevar a cabo una internacional.

Existe la excepción a la regla, cuando el objeto de contratación se encuentre en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, pero el monto corresponde a una invitación a cuando menos tres personas o licitación pública, será aplicable el procedimiento de adjudicación directa.

En términos de funcionalidad, la licitación pública por regla general será el medio más recomendable para que las dependencias y/o entidades<sup>74</sup> contraten o adquieran bienes y/o servicios. La planeación tiene un papel importante, por normatividad, antes del mes de agosto las áreas tienen que haber ingresado sus necesidades y gestionado los recursos correspondientes. De esta manera se sistematiza por tipos de procedimientos, en base a las necesidades. La dinámica depende de como se lleven a cabo las etapas de contratación, aquí es muy importante que los servidores públicos cuenten con una amplia experiencia y capacitación.

---

<sup>74</sup> Las que se describen en el artículo 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

## CONCLUSIONES

Dentro del procedimiento de la Licitación Pública, no existe una sistematización y planeación adecuada para realizar los procedimientos de contratación, debido a que la programación de los recursos presupuestales se lleva de manera aleatoria y esto origina que las etapas que la integran no se realicen de acuerdo a lo solicitado. Además, el uso inmoderado de este procedimiento favorece la contratación del outsourcing, empresas con un grado de especialización en la prestación de servicios, lo que favorece la desaparición de áreas. Esto implica un inadecuado funcionamiento del sistema organizacional –disfuncionalidad-, por parte de las dependencias gubernamentales que contratan el servicio.

Las adquisiciones gubernamentales han sido atendidas con deficiencias, en tanto, en los momentos actuales se tiene la necesidad de ser revisadas para lograr así su eficiencia y eficacia, evitar la corrupción, facilitar el rendimiento de cuentas y lograr sin duda a favor de la sociedad y de la economía en su conjunto beneficios tangibles ya que el Gobierno Federal se constituye en un gran comprador al destinar gran parte de su presupuesto a este rubro.

La causa de tal deficiencia, en la acción gubernamental es el resultado de un marco normativo rígido, incongruente con la realidad operativa de los Servidores Públicos encargados de las adquisiciones gubernamentales, debido a que en él no se reflejan con exactitud los procesos y procedimientos requeridos para lograr los mejores resultados. Ello provoca diferentes interpretaciones de la misma Ley y de los diversos instrumentos jurídicos que la complementan, lo que ocasiona ineficiencia en las actividades, corrupción, malos resultados de gestión; y dicha discrecionalidad de las áreas compradoras y de los órganos de control no favorece, en la mayoría de los casos, la aplicación de sanciones a los Servidores Públicos responsables.

Retomando a Parsons, la función de un sistema debe poseer tres características como son: adaptación, metas (goal) y latencia. En el primer caso, es recurrente que la administración pública federal siempre reaccione con posterioridad a la eventualidad, es decir, se somete la legislación a reformas cuando algún evento coyuntural lo exige para así corregirlo; sin embargo, no es común que la citada legislación considere las reformas para garantizar la viabilidad, certidumbre, legitimidad y funcionalidad de un sistema, porque se atentan contra ciertos intereses. Los objetivos (entendiéndose como las metas) que se plantean, por lo general, no se concretan, esto se debe a la mala planeación e instrumentación de los medios necesarios para alcanzarlos, en este caso, los servidores públicos encargados no poseen los conocimientos suficientes para poder implementar las soluciones que se requieren. El director de Adquisiciones, es el funcionario público encargado de dirigir, organizar y evaluar los procedimientos de contratación para que la Secretaría de Gobernación funcione de manera adecuada; los Subdirectores de Adquisiciones y Servicios, respectivamente, son los responsables de emitir las bases de las licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres personas y organizar los eventos como la junta de aclaraciones, apertura de propuestas y la emisión del fallo. Para llevar a cabo esto se necesita consolidar la información para integrar los procedimientos de contratación, pero lo que evita que se organice es la obtención de los recursos debido a la candelarización del presupuesto, haciendo que en el primer semestre del año fiscal no se emita alguna convocatoria y dejando para el segundo semestre la totalidad de los procedimientos, esto origina una saturación en la ejecución y que el presupuesto no ejercido se catalogue como "subejercicio". La capacitación es una herramienta elemental para la mejora continua del sistema, en él se plantean a los servidores públicos (actores) los mecanismos a implementar para que sus funciones (roles) den un valor agregado a los procedimientos.

Merton, considera que el problema del cambio en los sistemas sociales se puede abordar a través del concepto de disfunción. A partir de este razonamiento, se desprende que el análisis sobre la funcionalidad de un sistema se da en función de los resultados que arroja el desempeño de los servidores públicos, quienes administran los recursos a su alcance para cumplir con las metas establecidas. La realidad operativa debe actualizarse constantemente para evitar el *establishment* rígido en los procedimientos, se vuelvan obsoletos y no propongan respuestas a las situaciones presentadas. Esto genera una parálisis para el análisis en cuanto se requiere modificar la funcionalidad de un procedimiento, encontrando resistencia hacia los cambios y funcionalidad.

En la licitación pública la *anomia* que presenta es un marco normativo amplio, el cual origina confusión en su aplicación debido a que exige la actualización de las normas subsecuentes, de acuerdo a su jerarquización, por parte de los servidores públicos, quienes por su diversas funciones, en la mayoría de los casos no las realizan, aún cuando se presten cursos de capacitación.

El fin de la licitación pública, por mandato constitucional, es garantizar la mejor opción de compra basándose en criterios que garanticen la elegibilidad y legitimidad del licitante adjudicado, pero en la mayoría de los casos la *anomia* existente es el contubernio de servidores públicos con los proveedores, para dirigir un procedimiento y saber quien ganará antes de su comienzo. Entonces pasaría lo que el maestro Andrés Serra Rojas llama "Desviación de Poder, que es cuando el funcionario se aparta de la finalidad que encierra la Ley<sup>75</sup>". Esto se debe a que los funcionarios encargados de las adquisiciones en los órganos de gobierno dirigen los procedimientos, colocando candados a las bases de licitación pública y/o invitación a cuando menos tres personas para que las empresas participantes resulten descalificadas en la apertura de proposiciones

---

<sup>75</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*. Primer Curso, 22ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, Página 25.

y se adjudique el contrato a la empresa que cumple con los requisitos. Aún cuando estas actividades ilícitas persisten y la norma establece las penas a las que serán merecedores, durante las investigaciones se exoneran, debido a la mala integración de los expedientes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho*, 1er. Curso, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999.
- Cassagne, Juan Carlos, *El Contrato Administrativo*, Abeledo-Perrot, s/e, Buenos Aires, 1999.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, 2a. Edición, Editorial Limusa, México 2000.
- *Diccionario de la Lengua Española*, 21<sup>a</sup>. Edición, Talleres Gráficos Espalsa-Calpe, S.A., Madrid, España, 1982.
- Dromi, José Roberto, *La Licitación Pública*, 2<sup>a</sup> Edición, Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo, Contratos*. Editorial Porrúa, México, 2000.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 36<sup>a</sup> Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo 1*, 2<sup>a</sup> Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1997.
- Garrone, José Alberto, *Diccionario Jurídico*, Abeledo-Perrot, Tomo II, Buenos Aires, Argentina 1986.
- K. Merton, Robert. *Teoría y Estructuras Sociales*, 3a. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, página 199.
- López- Elías, José Pedro, *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*, UNAM-IIJ, México, D.F., 1999.
- Lucero Espinosa, Manuel, *La Licitación Pública*, 3<sup>a</sup> Edición, Porrúa, México, 2004.
- Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, 1er. Curso, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, S.A. de C.V., México, 1991.
- Martínez Silva, Mario, *Diccionario de Política y Administración Pública*, Tomo I, México.



- Meade Hervert, Christian, *Licitación Pública y Medios de Defensa*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- Ritzer, George, 1998, *Teorías Sociológicas Contemporáneas*, McGraw Hill, México
- Rojas Soriano, Raúl, *El proceso de la Investigación Científica*, Ed. Trillas, 4ª Edición, México, D.F., Pág. 79.
- Sayagues Laso, Enrique, *La Licitación Pública*, Montevideo-Buenos Aires, Argentina, 2005.
- Sánchez Gómez, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*, 2a. Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Página 74.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*, Primer Curso, 22ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, Páginas 23, 25 y 27.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 2º Tomo, 9ª Edición, Porrúa, México, 1979.
- Vinyoles I. Castells, Miguel, *La Adjudicación de los Contratos Públicos*, Editorial Civitas, Madrid, España, 1995.

### LEGISLACIÓN VIGENTE

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.F. 24-08-2009).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

### PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- "Licitación Pública" <http://www.monografias.com/trabajos17/contratos-licitacion/contratos-licitacion.shtml#licitac>: (24/05/2006).
- "Licitación Pública" [www.normateca.gob.mx](http://www.normateca.gob.mx) (29/05/08).
- "Licitación Pública" [www.normateca.gob.mx](http://www.normateca.gob.mx) Consulta de diversas disposiciones legales y administrativas (31/05/08).