



**Universidad Autónoma  
del Estado de México**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

# ***Análisis, estudio y evaluación del proceso y ejecución de licitaciones públicas***

## **Ensayo**

Que para optar por el título de:  
Licenciado en ciencias políticas y administración pública

Presenta  
**Héctor Gómez Velázquez**

Directora  
**Dra. Laura Elizabeth Benhumea González**

**Toluca, Estado de México, noviembre 2024.**



<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>1. PRESENTACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN</b> .....	<b>8</b>
1.1 Descripción del tema .....	8
1.2 Puntos clave del análisis.....	11
<b>2. LICITACIONES PÚBLICAS</b> .....	<b>15</b>
2.1 Historia de la licitación pública.....	15
2.2 Concepto y aplicación en México .....	16
2.3 Principios e ideales de la licitación .....	22
2.4 Tipos de licitaciones .....	24
2.5 Etapas de la licitación .....	25
2.5.1 Convocatoria .....	25
2.5.2 Junta de aclaraciones .....	25
2.5.3 Plazo para presentación de propuestas .....	26
2.5.4 Evaluación de propuestas .....	27
2.5.5 Diseño de los criterios de participación .....	28
2.5.6 Fallo y adjudicación.....	29
2.5.7 Firma del contrato .....	31
2.5.8 Establecimiento de garantías .....	31
<b>3. EJEMPLOS Y ANÁLISIS DE LICITACIÓN PÚBLICA</b> .....	<b>32</b>
3.1 Presentación de los ejemplos .....	32
3.2 Licitación de adquisición de vehículos de carga .....	33
3.2.1 Información general.....	33
3.2.2 Especificaciones .....	34
3.2.3 Condiciones económicas.....	36
3.2.4 Desarrollo .....	37
3.2.5 Fallo.....	39
3.3 Licitación de prestación de servicios de mantenimiento de sistema informático.....	41
3.3.1 Información general.....	41
3.3.2 Especificaciones .....	42
3.3.3 Condiciones económicas.....	43
3.3.4 Desarrollo .....	44
3.3.5 Fallo.....	45
<b>4. PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA DINÁMICA DE LICITACIONES PÚBLICAS</b> .....	<b>47</b>
4.1 El impacto del gasto público en la economía.....	47
4.2 La importancia de las adquisiciones en la obra pública .....	54
4.3 Buenas prácticas efectivas en licitaciones públicas.....	56

4.4 Control, transparencia y rendición de cuentas.....	59
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>70</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>76</b>
<b>LEGISLACIÓN.....</b>	<b>78</b>

## INTRODUCCIÓN

La gestión de los recursos financieros emanados del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos es una de las funciones verticales del Poder Ejecutivo de la Unión, en su carácter de responsable de la Administración Pública Federal y, por ende, su ejercicio debe responder a los parámetros de transparencia y rendición de cuentas que demanda el conjunto de la sociedad.

No obstante, la gestión de los recursos financieros junto con la administración en la panorámica general sufre actualmente de una desconfianza derivada de un creciente número de problemáticas y entorpecimientos de tipo administrativo y financiero que comprometen la credibilidad en la utilización de los recursos económicos según Martínez (2018) solo un 28% de los mexicanos confía en el gobierno, sumado a casos que han puesto al descubierto prácticas financieras del gobierno envueltas en sobornos millonarios y fraudes maquinados, como los respectivos y conocidos casos de la empresa Oderbrecht y de la llamada “Estafa Maestra”.

De hecho, al amparo del poder se han amasado enormes fortunas de políticos y empresarios que usaron diversas artimañas para enriquecerse con jugosos contratos para la realización de obras, que muchas veces son realizadas sin la calidad requerida, como sería el caso de la malograda Línea 12 del metro, cuyas deficiencias estructurales generaron un terrible accidente que según López-Castro (2024) cobró más de 100 personas heridas y 26 vidas humanas.

En ese contexto, el análisis de una figura jurídica para un ejercicio transparente de dichos recursos financieros, que permite otorgar claridad en su destino, aplicación, objetivos y resultados, es esencial, en función directa de las llamadas licitaciones públicas, que están contempladas a nivel constitucional en su artículo 134 y cuya legislación reglamentaria es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

La licitación pública como lo ilustra la secretaria de función pública (por sus siglas SFP) es un procedimiento de contratación en el que, a través de una declaración unilateral de voluntad contenida en una convocatoria pública, el Estado se obliga a celebrar un contrato para la adquisición de un bien o servicio, incluidas obras públicas, con aquel interesado que cumpliendo determinados requisitos prefijados en la convocatoria por el ente público de que se trate, ofrezca las mejores condiciones de contratación. Dicho procedimiento se encuentra abierto a todos aquellos interesados que reúnan los requisitos previstos, de ahí que la licitación pública sea un procedimiento cuya esencia se encuentra en la competencia (SFP, 2017), pero también en la transparencia y en la rendición de cuentas y desde luego en la eficiencia en la asignación de los recursos presupuestales del erario público.

Lo anterior cobra particular atención desde la óptica de que una de las banderas más populares del actual gobierno federal, encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, ha sido el combate a la corrupción en las esferas de la Administración Pública Federal y las estatales y municipales respectivas, que de hecho se ha replicado en las campañas electorales con las cuales Morena ha logrado obtener en los últimos años 20 gubernaturas.

Al interior de este panorama, surge la interrogante sobre si la figura jurídica, financiera y administrativa de licitación pública cumple efectivamente con su misión y responde directamente al marco jurídico emanado del artículo 134 constitucional, así como a las legislaciones complementarias en términos de la transparencia y rendición de cuentas que demanda la ciudadanía, o si por el contrario es perfectible y sujeta a modificaciones en aras de lograr efectivamente el objetivo para el cual fue creada.

Se proyecta abordar la temática desde los alcances y las obligaciones que existen en los procesos que implican o hacen uso de estos recursos, así como los ejercicios de gastos que existen desde la dirección e implementación de estos recursos en casos como lo son la compra de materiales, contratos de prestación de servicios, entre otros ejercicios, sumando con esto su efectividad visibilizada a través de la eficiencia y eficacia en su gestión.

Por lo mismo, el presente ensayo tiene por objetivo principal el estudio de manera descriptiva de este instrumento analizando el ejercicio a través de 2 licitaciones ya concluidas en las que los apartados claves serán:

- Operación: Eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos.
- Información: Confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y de operación.
- Cumplimiento: Observancia del marco legal, reglamentario, normativo y administrativo aplicable a las Instituciones.

Demostrando el funcionamiento de manera practica e ilustrativa de estos contratos y a su vez encontrar áreas de oportunidad para mejorar y conseguir futuros resultados que no solo cumplan necesidades sino que generen un mayor aprovechamiento de estos recursos.

Con la explicación anterior en mente y profundizando en la estructura y temas que se abordaran este ensayo se dividirá en 4 partes y un apartado de conclusiones que se trazaron como objetivos particulares de todas y cada uno de los incisos de los capítulos correspondientes del trabajo, para considerar en su caso y establecer alternativas de mejoramiento de las prácticas relativas a la realización de obras públicas, así como del marco jurídico correspondiente.

La primera parte del ensayo, relativa a la presentación y conceptualización de la figura de las licitaciones públicas contempladas en el marco constitucional, busca servir de punto complementario a lo visto en la introducción para constituir el punto de partida del trabajo de investigación y dar hincapié y resaltar los puntos clave de la investigación y sus fines.

La segunda parte del ensayo presenta de manera detallada el objeto de estudio en cuestión, así como su evolución y cambios con el paso del tiempo desde su introducción en México abarcando también su significado, proceso e implicaciones en la vida administrativa del gobierno. Adicionalmente, junto con ello se indagará y

explorará la evolución de su marco jurídico, hasta llegar al mandato constitucional del artículo 134 y su correspondiente ley reglamentaria, así como las modalidades existentes y las ventajas y desventajas que se presentan en comparación a otro tipo de alternativas.

La parte tres del ensayo, relativo al ejemplo y análisis de licitaciones públicas, se presentarán casos que sirvan como ejemplos tanto de análisis como de representación de la realidad práctica del tema, los que serán abordados desde una óptica retrospectiva que permita visualizar con una visión crítica los aciertos, deficiencias y oportunidades tanto aprovechadas como perdidas que pudieron existir en estos casos.

Finalmente, en la cuarta y última parte del ensayo se analizan las perspectivas y alternativas que contiene la figura de las licitaciones públicas, como fórmula de transparencia y rendición de cuentas, así como las conclusiones que serán la base para la integración de una propuesta de mejoramiento del marco jurídico y procesal del proceso de licitación que, aunque esté contemplado en la Carta Magna y diversas legislaciones emanadas de su mandato, presenta algunas limitaciones y obstáculos que será fundamental determinar, para en su caso determinar qué se puede hacer para que las licitaciones públicas, sean efectivamente una fórmula precisa y objetiva de aplicación permanente, para evitar desviaciones en el proceso así como erradicar cualquier práctica que pueda dar pie a una dinámica de corrupción que se pretende eliminar de la administración pública federal en general.

# 1. PRESENTACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN

## 1.1 DESCRIPCIÓN DEL TEMA

A lo largo de las administraciones públicas pasadas a nivel federal, que comprenden el periodo de los años los años 2000-2018, se ha generado toda una serie de incertidumbres y suspicacias en torno a la realización de diversas obras públicas, como las relativas a las que costaron mucho más de lo proyectado inicialmente o que nunca se terminaron, como podría ser el caso, por citar un ejemplo somero, pero ilustrativo, del Tren Interurbano México-Toluca.

En ese sentido, se puede señalar que un factor fundamental de la gestión pública del Poder Ejecutivo Federal, es el ejercicio de los recursos presupuestales aprobados por la Legislatura para llevar a cabo las funciones asignadas por la Constitución, mismos que se orientan a la ejecución de un conjunto de programas y proyectos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Para los efectos del caso, la Administración Pública Federal recurre a diversas instancias como dependencias, organismos e instituciones, así como organizaciones empresariales del sector privado, para la realización de obras públicas relacionadas con demandas ciudadanas, mediante diferentes fórmulas contempladas por la ley, pero principalmente por el propio mandato constitucional del artículo 134, en donde quedan de manifiesto cuáles deben ser las características específicas que deben observar para su contratación.

En función directa de la necesidad de transparentar la asignación de los recursos financieros a disposición para cumplir con los planes programados y garantizar la rendición de cuentas, la Constitución establece en su artículo 134 que:

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicará o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. (CPEUM, 2016, p. 158)

De lo anterior se desprende la importancia de analizar la figura de las licitaciones públicas, en la medida de que son una directriz jurídica que debe marcar la pauta para seleccionar de forma

sistemática las mejores opciones para realizar las diversas obras sujetas a ejecución.

Por consiguiente, el análisis de las formas de aplicación de las licitaciones públicas para llevar a efecto obras con toda una serie de propósitos, como lo son la construcción de obras viales, hidráulicas, de infraestructura variada, entre otras, es determinante para poder evaluar si efectivamente dichas licitaciones públicas están cumpliendo a cabalidad los propósitos para los cuales fueron creadas.

Al respecto, la dependencia encargada de la vigilancia, evaluación y control de las operaciones derivadas de las licitaciones públicas, siguiendo el mandato constitucional y las mejores prácticas internacionales, la Secretaría de la Función Pública, considera fundamental que:

Los entes públicos privilegien la utilización de licitaciones públicas en sus procedimientos de contratación, porque con independencia de que es el procedimiento instruido por la Carta Magna, dicho procedimiento es el que, como regla general, garantiza al Estado la obtención de las mejores condiciones de contratación en cuanto al precio –encontrándose determinados en la convocatoria a la licitación el mínimo de calidad y oportunidad que debe ser cumplido por los licitantes para tener derecho a la adjudicación del contrato-, y porque adicionalmente dicho procedimiento competitivo es el que más favorece a la eficiencia en la asignación de recursos en la sociedad mexicana en su conjunto. (Secretaría de la Función Pública, 2017)

Asimismo, debe contemplarse con profundidad el marco de la legislación reglamentaria del artículo 134 constitucional, específicamente la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sobre todo porque su obligatoriedad rige las unidades administrativas de la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la Fiscalía General de la República; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal.

Lo anterior cobra especial significación porque si bien dicha ley reglamentaria establece en su Título Segundo De los Procedimientos de Contratación, Capítulo Primero, artículo 26, que las dependencias y entidades podrán seleccionar procedimientos entre la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa, las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicará, por regla general, a través de licitaciones públicas (Ley

de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público).

De igual manera la ley de adquisiciones arrendamientos y servicios del sector público, determina que serán mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones, solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles (LAASSP, 2009, art. 26), de acuerdo con lo que establece la Ley, se debe privilegiar la transparencia en los concursos respectivos para que la selección de los prestadores de los servicios responda efectivamente a los fines para los cuales fueron contratados con recursos a cargo del erario público.

Sin embargo, las características de diversas obras públicas que han salido a relucir por no cumplir o ser deficientes a los resultados esperados, han generado críticas negativas frente a las decisiones, desarrollo y sobre todo calidad de muchas de estas obras que comprenden lo referente a las licitaciones ya sean directas o públicas.

Por consiguiente, es necesario analizar objetivamente a través de las administraciones pasadas cómo estas llevaban a cabo esta clase de proyectos, para detectar en caso de existir, los problemas o vicios presentes en esta clase de trabajos, proyectando así los retos, pero también las oportunidades que se pueden presentar para resolver y solventar los obstáculos que se han presentado en esta y en futuras administraciones públicas federales, a través del mejoramiento del sistema de gestión gubernamental para los efectos del caso.

En ese contexto, cobra relevancia una serie de principios fundamentales de una buena gestión de los recursos públicos, mismos que deben ser observados correctamente en cada uno de los procesos de licitación pública que lleven a cabo las dependencias y la propia Administración Pública Federal en su conjunto, es decir, adecuar y unificar criterios según los ideales marcados por los apartados clave de la gestión pública de operación, información y cumplimiento llevándolos a cabo lo más óptimamente posible.

## **1.2 Puntos clave del análisis**

Como se planteó previamente, el desarrollo de la presente investigación se orienta a estructurar el

marco de las condiciones objetivas de funcionamiento en la práctica de las licitaciones públicas, realizadas por el gobierno federal por mandato constitucional, para analizar sus elementos fundamentales y posteriormente comparar con ejemplos ilustrativos de la dinámica referencial, cuáles son algunas obras públicas y servicios requeridos por la administración pública, cuál fue su proyección para originar la licitación pública respectiva y cuáles fueron los resultados obtenidos, para poder determinar la viabilidad de la gestión.

La operación, información y cumplimiento de la gestión pública son los apartados claves que se expondrán paralelamente al análisis correspondiente conforme avance el trabajo, debido a que resultan ser los pilares de la mayoría de los proyectos desarrollados por la administración pública, que se han de ponderar durante sus diversos periodos a partir de su planeación hasta la rendición de cuentas una vez sean finalizados.

Para esta cuestión debemos entender cada uno de estos puntos clave, es decir, operación, información y cumplimiento en la gestión pública, desde la óptica de su campo de acción, su relevancia en el trabajo y los objetivos o ideales que estos persiguen para sus propósitos.

- Operación es el cómo se lleva a cabo la actividad procurando su eficiencia y eficacia dentro del trabajo realizado, en este caso concreto, cómo se procede a instrumentar una licitación pública que responda al mandato constitucional de transparencia y rendición de cuentas, al responder directamente a la normativa contemplada en la legislación reglamentaria.
- Información es el acceso correcto y satisfactorio de datos veraces y coherentes que sean necesarios para una correcta evaluación y análisis. En ese contexto, es necesario considerar que las dependencias convocantes deben cumplir con los requisitos contemplados en el marco jurídico, en términos de la publicidad de la convocatoria para la presentación de proyectos para la ejecución de la obra sujeta a construcción. La convocatoria debe exponer con claridad el objetivo de realización de una obra o prestación de servicios determinada, para que los participantes con total libertad presenten sus propuestas para ser sometidas al juicio de las autoridades correspondientes.
- Cumplimiento son los resultados contundentes y adecuados del proyecto que se emprendió. Con este apartado clave es posible evaluar los resultados obtenidos en función directa de la obra terminada, que debe responder directamente a los lineamientos establecidos en los

contratos respectivos, tomando en consideración los parámetros económicos, técnicos y de calidad requeridos para su implementación.

Por consiguiente, es necesario tomar en cuenta su relevancia y presencia constante en los diversos marcos operativos y presupuestarios, en la medida de que estos puntos son claves para el entendimiento de las actividades del Estado y su apertura con la sociedad interesada en su operación, en una dinámica en donde la transparencia y la rendición de cuentas, deben ser prioritarias en aras del mejoramiento del servicio de la administración pública al conjunto del tejido social.

Al respecto, es pertinente señalar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público es muy clara en los señalamientos en torno a la convocatoria a la licitación pública, que establecen las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, que deberá contener nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante, descripción detallada de los bienes, arrendamientos o servicios, así como los aspectos que la convocante considere necesarios para determinar el objeto y alcance de la contratación.

Otro aspecto preponderante son los tiempos y movimientos para la realización del proceso, a partir de la fecha, hora y lugar de celebración de la primera junta de aclaración a la convocatoria a la licitación, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de aquella en la que se dará a conocer el fallo, de la firma del contrato, en su caso, y si la licitación será presencial, electrónica o mixta, así como el señalamiento de la forma en la que se deberán presentar las proposiciones.

Por su parte, la convocatoria de licitación debe contener también los anexos técnicos y requisitos que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento, los cuales no deberán limitar la libre participación, concurrencia y competencia económica; además de la forma en que los licitantes deben acreditar su existencia legal y personalidad jurídica, para efectos de la suscripción de las proposiciones y, en su caso, firma del contrato (LAASSP, 2009, art. 29).

Los lineamientos reglamentarios también contemplan que los licitantes entreguen junto con el sobre cerrado una declaración escrita de integridad, en la que manifiesten, bajo protesta de decir verdad,

que por sí mismos o a través de interpósita persona, se abstendrán de adoptar conductas, para que los servidores públicos de la dependencia o entidad, induzcan o alteren las evaluaciones de las proposiciones, el resultado del procedimiento, u otros aspectos que otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes.

La indicación respecto a si la contratación abarca uno o más ejercicios fiscales, es otro aspecto relevante a considerar en una licitación abierta, así como la indicación de si la totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación, o bien, de cada partida o concepto de los mismos, serán adjudicados a un solo licitante, o si la adjudicación se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo, en cuyo caso deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento requeridas, los porcentajes que se asignan a cada una y el porcentaje diferencial en precio que se considerará.

También hay que ponderar los criterios específicos que se utilizarán para la evaluación de las proposiciones y adjudicación de los contratos, debiéndose utilizar preferentemente los criterios de puntos y porcentajes, o el de costo beneficio, por encima de cualquier economía en el costo de los productos en detrimento de su calidad y funcionamiento.

De particular importancia en el hecho de que la ley reglamentaria señala que, para la participación, adjudicación o contratación de adquisiciones, arrendamientos o servicios, no se podrán establecer requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia, es decir, que en ningún caso se deberán establecer requisitos o condiciones imposibles de cumplir (LAASSP, 2009, art. 29).

Finalmente, como estipula la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas:

La publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará a través de CompraNet y su obtención será gratuita. Además, simultáneamente se enviará para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, un resumen de la convocatoria a la licitación que deberá contener, entre otros elementos, el objeto de la licitación, el volumen a adquirir, el número de licitación, las fechas previstas para llevar a cabo el procedimiento de contratación y cuando se publicó en CompraNet y, asimismo, la convocante pondrá a disposición de los licitantes copia del texto de la convocatoria (LOPSRM, 2009, art. 32).

## 2. LICITACIONES PÚBLICAS

### 2.1 HISTORIA DE LA LICITACIÓN PÚBLICA

Cuando se habla de licitaciones públicas muchas veces y dependiendo del concepto utilizado podemos caer en varias concepciones erróneas sobre a lo que se refiere, sobre todo cuando nos acercamos a su origen etimológico Según la Real Academia Española (2023) proviniendo de la palabra del latín *licitatio*, cuyo significado simple vendría a ser: "subasta", del verbo *licēre* "permitir".

Pero cuando se revisan algunos de los antecedentes históricos en donde la práctica del Estado de ofrecer y ofertar contratos al público, ya sea a un sector específico o de carácter público, se pueden esclarecer de mejor manera las implicaciones que nacen ante su definición y por ello tener un mejor entendimiento de este concepto.

La licitación es una práctica que tiene sus orígenes desde la época romana cuando era un ejercicio del Estado en donde este vendía al mejor postor los bienes adquiridos sobre la herencias y conquistas en un ámbito público, en un ejercicio que se tituló *subhastatio*, de donde vendría el término subasta que forma parte fundamental de dicho procedimiento de licitación.

En años siguientes esta práctica se extendería y no solo se enfocaría en los botines de guerra, sino también se encargaría de presentar ante los interesados ofertas para la realización de obras y trabajo público en el código Justiniano, regidos por la *lex censoria* (fórmula del contrato), *licitatio* (subasta pública) y *praedes* o *praedia* (la garantía personal y real).

- **Lex censoria.** Hacía referencia a las condiciones y especificaciones de la obra, así como a los pagos y otros acuerdos que se debían obedecer.
- **Licitatio.** Este apartado hace referencia al procedimiento para la adjudicación de la obra a quien pudiera completarla al menor coste posible siendo el encargado una autoridad conocida como censor.

- **Prades, praedia.** Finalmente, este apartado era la garantía que se daba para el cumplimiento satisfactorio del trabajo por parte de los ofertantes, la cual podía sustentarse en las finanzas propias o hipotecas sobre los propios fondos (López-Elías, José Pedro, 1999).

Esta clase de prácticas tuvo un seguimiento y expansión con el paso del tiempo con diferentes tipos de nombres en gran parte de Europa, siendo la época medieval la que tuviera más notoriedad en estas prácticas, principalmente para obras de construcción.

Por otro lado, en el siglo XVI y en Francia específicamente, hay registros de adjudicaciones para la realización de obras públicas, así como para el abastecimiento bajo contratos de suministros diversos, los cuales a veces eran incumplidos; sumado a lo anterior surgieron casos de escándalos debido a corrupción por la celebración de contratos sin una adjudicación.

A pesar de lo anterior, la licitación encontró su punto cumbre en Europa en el siglo XVIII y XIX siendo expandida por el mundo y recibiendo una serie de leyes con el propósito de proteger y asegurar los mejores resultados en el siglo XIX.

## **2.2 CONCEPTO Y APLICACIÓN EN MÉXICO**

Por lo que se pudo ver anteriormente, el nacimiento de la práctica de las licitaciones tuvo un objetivo en particular y ese fue el de ayudar al Estado en turno a conseguir tratos mejores y más accesibles, en una dinámica en donde los interesados en los trabajos ofertados por el Estado venían a él y no viceversa, con lo cual se lograba tener una serie de ofertas y, con base en las características buscadas ser el personal o en el caso romano el censor el que decidiera cuál de ellas era la mejor para cumplir con el objetivo deseado. Con esto en mente es posible traer a la mesa la definición brindada en el capítulo 134 de la CPEUM (2016):

Adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, que se adjudican o llevarán a cabo a través de convocatorias de carácter público mediante convocatoria abierta, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. (p. 158).

Pero este concepto no surge únicamente de las experiencias del viejo continente y, para poder tener un panorama completo y aterrizado en la historia del país, es necesario ver la evolución que hubo sobre esta clase de prácticas iniciando por el punto en donde serían introducidas por primera vez.

En la Nueva España, el primer antecedente que se tiene sobre una licitación pública viene de la mano del Virrey Carlos Francisco de Croix en el año de 1767, con el desagüe de la Ciudad de México González de Cossío (1973) menciona:

Para crear este proyecto se impuso una contribución sobre rentas de casas, huertas y tierras, pidiendo la cooperación de las clases privilegiadas. Sumado a lo anterior y de igual manera en la que se realizó en España, se pusieron en subasta pública los servicios concejiles adjudicados al mejor postor. (p.143)

Pero no fue hasta 1852 que se empezó a utilizar el ejercicio de licitación de manera más activa para la realización de obra pública a través de subastas o remates y, de igual manera, por esos años se empezó a generar el precedente constitucional en el que se legitimaría el uso de estas prácticas en el apartado jurídico a través de artículos y decretos, **García (2021)** da algunos ejemplos:

- *Decreto de 9 de octubre de 1826, autorizando al gobierno para contratar la apertura y arreglo de los caminos nacionales.*
- *Ley de 29 de marzo de 1834, que fija las reglas generales a que debe sujetarse el gobierno, para la apertura de esos caminos.*
- *Ley de 25 de marzo de 1835, que aclara la ley de 29 de marzo de 1834 en el sentido de su no retroactividad.*
- *Decreto de Santa Anna de 24 de septiembre de 1843 que da reglas generales sobre los caminos.*

- *Constitución Política de 1857 en su artículo 72, fracción XXII, facultando al Congreso de la Unión el expedir leyes sobre vías generales de comunicación.*
- *Decreto de 17 de enero de 1868, sobre conservación de caminos y penas que deben imponerse a los que los deterioren (pág.4).*

Pero fue específicamente en 1917, con el nacimiento de la actual Carta Magna, que en el artículo 134 se estipula el apartado anteriormente citado con la gran diferencia que este solo reconocía constitucionalmente el contrato para obra pública limitando los ejercicios que podrían ser ofertados por una licitación.

Posteriormente fue cambiando con la llegada de diversas leyes que modificaron esta panorámica en los años sesenta hasta la reforma de 1982, siendo las siguientes leyes las que ayudarían a su reforma:

- *Ley de inspección de adquisiciones de 1965. Por medio de esta ley, la Administración Pública podía celebrar con los particulares inscritos en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal, contratos administrativos de instalación, reparación y adquisición de bienes muebles.*

También establecía como medio de defensa la “inconformidad” contra las resoluciones que negaran la inscripción en el Padrón de Proveedores o las que impusieran sanciones previstas en ley; el cual se presentaba ante el secretario de Patrimonio Nacional.

Posteriormente y retomando la recapitulación de **García (2021)** podemos ver la evolución a través de las siguientes leyes:

- *Ley de inspección de contratos y obras públicas 1965*

*Esta ley regulaba la contratación de obras públicas que realizaba la Administración Pública, otorgándole a la Secretaría del Patrimonio Nacional la facultad de hacerse cargo del Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, así como de la vigilancia de la subasta, adjudicación y ejecución de los contratos antes referidos.*

*También se establecía que los contratos de obras públicas tenían que contar con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de la Presidencia.*

*Finalmente, se facultó a la Secretaría de Obras Públicas para emitir las bases, normas generales y los criterios para la integración de los precios unitarios aplicables a la contratación y ejecución de la obra pública.*

- *Ley de inspección de adquisiciones 1972. Al igual que en la anterior legislación en materia de adquisiciones, se estableció como medio de defensa contra la negativa de inscripción en el padrón de proveedores o la imposición de sanciones a los mismos, la inconformidad; sin embargo, en lugar de presentarlo ante el secretario del Patrimonio Nacional, como anteriormente se realizaba, ésta se presentaba ante un consejo conformado por representantes de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público, así como de la Presidencia.*

*En este orden de ideas, como esta ley se refería exclusivamente a las adquisiciones realizadas por la Administración Pública, era necesario presentar ante la Secretaría del Patrimonio Nacional los programas y presupuestos anuales de adquisiciones de las dependencias y entidades para su debida autorización (pag.6-7).*

- *Ley de Inspección de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 1979. Esta ley tuvo varias diferencias respecto de sus antecesoras, pues se otorgaron facultades a favor de la Secretaría de Comercio y no se adjetiva el medio de defensa para impugnar la negativa de registro ante el Padrón de Proveedores o la imposición de multas.*

Por otro lado, estableció como su objeto la regulación de adquisición de los bienes muebles de la Administración Pública Federal, el arrendamiento y prestación de servicios de estos, así como la administración de sus almacenes.

Esta ley fue omisa al establecer a la licitación como procedimiento previo para la adjudicación del contrato administrativo, debido a que se utilizaban las normas que

emitiera la Secretaría de Comercio para la adquisición de muebles y para la celebración de concursos; también respecto de la celebración de contratos de arrendamiento de bienes muebles y la operación de sus almacenes.

Finalmente, como ultimo precedente tenemos:

- *Ley de obras públicas 1980. Por medio de esta ley se facultó a la Secretaría de Programación y Presupuesto para interpretar dicha ley para efectos administrativos, así como encargarse de todo lo relativo a la organización y control del Padrón de Contratistas de Obras Públicas.*

*Fue una ley de orden público e interés social, la cual regulaba el gasto y todo lo relacionado a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, demolición y control de las obras públicas.*

*Por otro lado, fue la primera en establecer el concepto de licitación pública al mencionar que los contratos de obras públicas se adjudicaron a través de licitaciones públicas (García, 2021, pag.8-9).*

Gracias a estos precedentes y como se dijo anteriormente, en el año de 1982 el artículo 134 tendría una reforma que lo reestructuraría casi en su totalidad, en donde se le daría a la licitación pública el carácter de necesario para realizar las adjudicaciones de los contratos administrativos, además de incluir ahora los ejercicios de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza, y no solo la ejecución de obras, como anteriormente se regulaba.

En años posteriores el artículo fue reformado, pero siempre se mantuvo una línea clara sobre lo que debe referir a una licitación y el proceso para llegar a ella, siendo en el año del 2016 cuando este artículo tuvo su última reforma resultando en el aún actual artículo citado a continuación:

- *Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

*Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente.*

*Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.*

*Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicará o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.*

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

*El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo del artículo 79.*

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

*Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación*

*de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.*

*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

*Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar. (CPEUM, 2016, art.134).*

Siendo este el principal sustento del ejercicio de licitación y con un mayor entendimiento del concepto de licitación junto con una breve recapitulación de su historia y la evolución que tuvo en el país podemos proceder ahora con la siguiente fase del análisis.

## **2.3 PRINCIPIOS E IDEALES DE LA LICITACIÓN**

Habiendo entendido a qué se refiere una licitación se debe tener en cuenta que estas conllevan una serie de principios que buscan guiar la toma de decisiones, para así dar los mejores resultados posibles; esto cobra especial relevancia debido a los objetivos centrales que tiene cada uno de ellos y que directa o indirectamente afectará al marco de gestión, por lo que es pertinente antes de entrar a un órgano mexicano en específico, remarcar los 5 principios que marca la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL, por sus siglas en inglés) en su manual de Licitaciones públicas:

1. Las licitaciones públicas no deben establecer barreras a la entrada.
2. Se debe apuntar al máximo de eficiencia económica.
3. Todas las informaciones, cualquiera que sea su naturaleza, han de ser accesibles a todos los participantes.
4. Todas las informaciones, cualquiera que sea su naturaleza, han de ser accesibles al público.
5. Las reglas para las licitaciones deben dejar el menor margen posible para el ejercicio de discrecionalidad por parte del administrador público o en su defecto, ésta debe ser fundamentada rigurosamente.

Estas si bien no son las reglas oficiales del país, sirven como un claro ejemplo del trabajo y los ideales a los que se deberían someter las licitaciones para permanecer con integridad y responsabilidad. Sumado a lo anterior es necesario recalcar que, si bien muchas de estas no tienen un carácter económico directo, afectarán en este apartado tarde o temprano.

Ahora bien, es conveniente citar y analizar los principios jurídicos generales de las licitaciones públicas nacionales como propone Béjar (2019) enumerados por los tribunales, entre los que se encuentran:

1. *Concurrencia. Que asegura a la administración pública la participación de un mayor número de ofertas, lo cual permite tener posibilidades más amplias de selección y obtención de mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.*
2. *Igualdad. Que es la posición que guardan los oferentes frente a la administración, así como la posición de cada uno de ellos frente a los demás.*
3. *Publicidad. Que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas.*
4. *Oposición o contradicción. Que deriva del principio de debido proceso que implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y, a su vez, para defender la propia (Béjar, 2019, p.60).*

Estos puntos nos llevan a una misma resolución y un concepto que deberá ser abarcado durante la totalidad del trabajo, la moralidad administrativa que formará parte no solo en los juicios éticos de las compras y el trabajo realizado, sino que será un asunto que permita la eficiencia y la eficacia en el procedimiento de licitación y la satisfacción de la sociedad y se puede ver en las categorías principales que se eligieron para fines evaluativos, así como en las etapas de la licitación.

## 2.4 TIPOS DE LICITACIONES

Las licitaciones en México se puede seleccionar a través de 3 tipos de convocatoria, las cuales son licitaciones pública, por Invitación a cuando menos tres personas o por adjudicación directa (LAASSP, 2009, art. 26).

Las licitaciones privadas como su nombre lo indica se trata de trabajos cuya planificación ya tiene a una serie de empresas o grupos específicos a los cuales se les ofertaría el contrato, con una selección que se base principalmente en la liquidez, la eficiencia de la empresa e incluso el propio prestigio que esta pueda tener.

Por otro lado, las licitaciones públicas por presupuesto son ofertadas al público en general y se basan en un trabajo cuya estructura o presupuesto se encuentra resguardado por parte del propio Estado, siendo que de este tipo de licitación se pueden encontrar 3 tipos de licitación:

- Federal: Este tipo de licitaciones son las que se llevan a cabo en las dependencias federales, estados y municipios con cargo total o parcial a fondos Federales.
- Estatal: Las licitaciones estatales se dividen en dos ya que pueden ser de presupuesto por fondo del estado o federal.
- Municipal: En cuanto a las licitaciones municipales, aplican en un menor alcance, pero cuentan con los mismos mecanismos de fondos que las estatales.

Finalmente, las licitaciones públicas por tratados son aquellas que son concebidas gracias a los tratados comerciales con los que cuenta el país también siendo divididas en 3 tipos:

- *Nacionales: En este tipo de licitaciones solamente están permitidas empresas mexicanas que produzcan bienes que están compuestos por un mínimo del 50% de materiales nacionales. Tomando en cuenta también la mano de obra, los insumos y demás especificaciones que la Secretaría de Economía establece.*

- *Internacionales bajo tratado: En este otro tipo pueden participar empresas mexicanas además de las extranjeras pertenecientes a países con los que México celebra un tratado de libre comercio y con cláusulas de compras gubernamentales.*
- *Internacionales abiertas: Las licitaciones internacionales abiertas permiten que cualquier empresa mexicana o extranjera participe sin distinguir el origen de los bienes a comprar o arrendar (Rodríguez, R. (2021 abril 2). Qué es una licitación, <https://expertosenlicitaciones.com/que-es-una-licitacion/>).*

## **2.5 ETAPAS DE LA LICITACIÓN**

Una vez que se han descrito y realizado un acercamiento a los tipos de licitaciones que existen en el país vale la pena el tener en cuenta los pasos que se siguen al ofertar cualquier tipo de trabajo usando este sistema iniciando por lo básico.

### **2.5.1 CONVOCATORIA**

El proceso de licitación comienza con este paso inicial, que incluye notificar al público el deseo de la dependencia gubernamental de licitar un bien o servicio y crear una descripción detallada de todos los requisitos y características que deben incluirse..

Además del Diario Oficial de la Federación (DOF), debe contener las formalidades correspondientes, como la fecha, el lugar y el funcionario que lo firma, así como la publicación en los periódicos y revistas más importantes del país o de la región correspondiente. Las bases o requisitos para que las empresas puedan participar, así como los anexos correspondientes, también deben incluirse en la convocatoria. Estos anexos son todos los trámites y formularios adicionales que las empresas deben tener en cuenta y/o cumplimentar. Deben tener ciertos componentes que mejoren la formalidad, como sellos, firmas y palabras específicas.

### **2.5.2 JUNTA DE ACLARACIONES**

El propósito de esta segunda fase del proceso de licitación es dar a las empresas la oportunidad de abordar cualquier pregunta que puedan tener, proporcionar aclaraciones sobre cualquier situación que no esté descrita con exactitud, y permitir a las entidades licitadoras rectificar cualquier error o información inexacta que pueda haber sido presentada durante el proceso de licitación. La correcta ejecución de este paso aumenta la probabilidad de mejorar los resultados de la licitación.

### 2.5.3 PLAZO PARA PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS

Es importante que se defina un plazo razonable entre la última junta de aclaración, que puede motivar modificaciones a la convocatoria, y la presentación de las propuestas a cargo de los posibles proveedores. Este plazo no debe afectar las condiciones de competencia, para lo cual las buenas prácticas establecen como límite 7 días naturales o 5 días hábiles, aunque el rango más amplio a nivel internacional se registra en los procesos de contratación de la República Checa, donde se señalan como límite 12 días naturales previos a la presentación de las propuestas.

La legislación federal está dentro del parámetro de las buenas prácticas al detallar que entre la última junta de aclaración y el acto de presentación y apertura de proposiciones debe existir un plazo de al menos seis días naturales. A nivel entidades federativas, como se observa en la tabla 4, los plazos mínimos varían entre 7 días como en el caso de Chiapas, Coahuila, Michoacán, Quintana Roo y Sinaloa, hasta 2 días como mínimo, como es el caso de Guanajuato; en otras legislaciones este plazo no se especifica (Chihuahua, D.F. o Veracruz) o no se regula este criterio en la ley (Campeche, Guerrero, Jalisco, Sonora, Zacatecas y Yucatán). (IMCO, 2020, p. 49).

En este punto del proceso de contratación, el área convocante recibe las ofertas técnicas y económicas de los participantes. Dependiendo del recurso utilizado para la subasta o invitación restringida, el proceso de presentación y apertura de ofertas puede diferir. La distinción es que las ideas técnicas y económicas se presentan y abren simultáneamente cuando se trata de recursos gubernamentales. El proceso, en cambio, se realiza a veces en dos etapas cuando se trata de recursos estatales. En estas situaciones, primero se presentan y abren las propuestas técnicas, y sólo las que cumplen los requisitos especificados en la convocatoria pasan a la segunda etapa, que consiste en la presentación y apertura de las propuestas económicas. En algunos casos, estos actos se celebran incluso en días distintos.

A continuación, se enlistan algunas de las sugerencias que la SFP ha realizado para cumplir con la normatividad federal:

- El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo el día, lugar y fecha que se determine en la convocatoria a la licitación pública o en el acta de la última junta de aclaraciones, y será presidido por el titular del área contratante o por el servidor público que éste designe, quien deberá contar con experiencia y capacidad técnica en materia de contrataciones públicas.
- Cuando el servidor público que presida el acto tenga conocimiento de quejas o presuma la falsedad de una proposición, deberá notificarlo al Órgano Interno de Control (OIC) en términos de lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 60 de la Ley de Adquisiciones.
- Es imperativo que se reciban todas las propuestas, y la documentación que se entregue debe ser examinada para garantizar que es idéntica a la información que se especificó en la convocatoria de ofertas. Sin embargo, esto no implica que se evalúe el contenido de las propuestas.
- En las licitaciones presenciales y mixtas, se requiere que los elementos de las proposiciones que se hayan determinado en la convocatoria a la licitación pública sean rubricados conjuntamente con el licitante que haya sido designado por los demás participantes.
- Adicionalmente, se requiere que el mismo día en que se lleve a cabo el evento, se elabore y publique en CompraNet el acta de presentación y apertura de proposiciones.

#### **2.5.4 EVALUACIÓN DE PROPUESTAS**

Esta fase comprende una evaluación técnica de los requisitos (calidad, durabilidad, materiales, etc.), junto con la evaluación de las propuestas económicas. Esta etapa comprende dos fases: en primer lugar, se evalúan las propuestas técnicas y, a continuación, se evalúan las ofertas económicas de las propuestas que han superado el examen técnico.

En todos los casos, las normas internacionales estipulan que los criterios de evaluación de las propuestas deben publicarse previamente en el anuncio de licitación, que servirá después de base para la adjudicación del contrato.

La Ley federal considera tres criterios de evaluación según la naturaleza del bien o servicio a contratar: puntos y porcentajes, costo beneficio y evaluación binaria. Igualmente establece que preferentemente se deben utilizar los criterios de puntos y porcentajes o el de costo beneficio para la evaluación de las proposiciones y adjudicación de los contratos. (IMCO, 2020, p. 81).

El método de evaluación de puntos y porcentajes es un sistema que utiliza criterios ponderados para determinar qué oferta presenta la mejor combinación de calidad y precio, que garantice el mayor valor por el dinero. Para definir los criterios que se deben evaluar, la unidad requirente debe determinar cuáles son los elementos y características cruciales del bien o del servicio a contratar, siendo una de estas el precio. Una vez definidos los criterios, el servidor público debe asignarle un peso proporcional a su importancia relativa y establecer una regla para evaluarlas.

El método de evaluación binario, por su parte, es un sistema mediante el cual se evalúa si las ofertas cumplen o no con los requisitos solicitados por el área convocante y posteriormente, se adjudica un pedido o contrato a quien cumpliendo dichos requisitos, oferte el precio más bajo.

Finalmente, el método de evaluación de costo-beneficio es un sistema de valoración en términos monetarios de los costos y beneficios asociados directa e indirectamente a la compra, ejecución y operación del bien o servicio involucrado. El reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (reglamento-LAASSP) establece que éste:

Deberá ser medible y comprobable, considerando los conceptos que serán objeto de evaluación, tales como mantenimiento, operación, consumibles, rendimiento u otros elementos vinculados con el factor de temporalidad o volumen de consumo, así como las instrucciones que deberá tomar en cuenta el licitante para elaborar su proposición. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Del Sector Público, artículo 53 (reglamento-LAASSP, 2010, p.24).

## **2.5.5 DISEÑO DE LOS CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN**

Como mencionamos antes, los criterios de participación establecen el piso mínimo que cualquier oferta debe satisfacer. Algunos de los más comunes son:

- Habilidad profesional y técnica.
- Capacidad económica y financiera.
- Presentación de garantías.
- Experiencia.
- Que el precio ofertado sea inferior al presupuesto con el que cuenta la unidad convocante.

### **2.5.6 FALLO Y ADJUDICACIÓN**

Con base en las evaluaciones técnica y económica se deberá determinar si existen propuestas solventes, a precios convenientes y aceptables, para adjudicar el contrato a aquella propuesta que asegure las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, y demás circunstancias pertinentes para el Estado.

En el marco federal se describe que el área convocante emitirá el fallo de adjudicación.

Este documento contiene principalmente la relación de licitantes cuyas proposiciones se desecharon, expresando todas las razones legales, técnicas o económicas que sustentan tal determinación e indicando los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumpla; la relación de licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, y el nombre del o los licitantes a quien se adjudica el contrato, indicando las razones que motivaron la adjudicación, de acuerdo a los criterios previstos en la convocatoria, así como la indicación de la o las partidas, los conceptos y montos asignados a cada licitante. (IMCO, 2020, p. 94).

Para que los funcionarios estatales cumplan adecuadamente con la normatividad federal, plante el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO, 2020) que deberán considerar los siguientes aspectos:

- El fallo de la licitación pública deberá emitirse y publicitarse en CompraNet el mismo día en que se emita. Esto es necesario para cumplir con el criterio de transparencia que rige a la LAASSP.
- En caso de que el fallo corresponda a una licitación pública internacional que sea materia de Tratados, se requiere que se dé a conocer en el Diario Oficial de la Federación dentro de los setenta y dos días naturales siguientes a su primera publicación.
- La solicitud correspondiente deberá hacerse al proveedor de conformidad con lo dispuesto en el quinto párrafo del artículo 84 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones. Esto es obligatorio en el caso de que los bienes o servicios se

requieran con anterioridad a la formalización del contrato, y así se haya previsto en la convocatoria a la licitación pública o invitación restringida.

- Se requerirá al proveedor para que entregue los productos o preste los servicios al día siguiente de la notificación de la adjudicación, siempre que así se haya establecido en la convocatoria a la licitación pública.
- El nuevo documento que aclare o corrija errores se cargará en el sistema CompraNet a efecto de hacer la aclaración correspondiente de que dicho documento deja sin efectos el anterior. Esto ocurre cuando se realizan correcciones derivadas de errores mecanográficos o de cálculo en la adjudicación.

Sin importar el tipo de recurso que se utilice para el procedimiento de contratación, el IMCO (2020) recomienda que los funcionarios estatales se apeguen a las siguientes prácticas:

- Es imprescindible que el acta de la decisión de adjudicación se difunda a todos los participantes. Se recomienda que se publique en el portal del gobierno estatal o en la página electrónica dedicada a la transparencia. Adicionalmente, en caso de que CompraNet se utilice de manera regular, es indispensable que se publique en la plataforma electrónica antes mencionada. Es importante señalar que cuando el recurso es federal, este paso es obligatorio.
- El fallo debe incluir explícitamente los factores que llevaron a la selección del proveedor (o proveedores) cuya propuesta ejemplifique las condiciones más favorables para el Estado.
- Existe la recomendación de que la decisión contenga las propuestas que fueron rechazadas, junto con las razones de esta decisión. Es importante que estas justificaciones estén conectadas tanto con las necesidades que se exponen en la solicitud como con la base legal que las sustenta, dependiendo del tipo de recurso que se esté tomando en consideración.
- Es indispensable que se mencione claramente la fecha, lugar y hora para la firma del contrato, la presentación de garantías y, en su caso, la entrega de anticipos.
- La adjudicación debe incluir el nombre, rango y firma del servidor público responsable de emitir la adjudicación. Esto se hace para indicar la autoridad que posee el servidor público en cumplimiento de las normas legales que regulan al

licitante. Cuando se trate de la evaluación de las propuestas, es necesario especificar tanto los nombres como los cargos de las personas responsables de la evaluación.

- Se recomienda que la área responsable por la adjudicación, la área que hizo la solicitud y un representante del órgano de control estén presentes en el acto público de entrega de la adjudicación.

### **2.5.7 FIRMA DEL CONTRATO**

Los servidores públicos facultados para suscribir el contrato (representante legal, administrador(es), área(s) requirente(s), etc.) y el proveedor (aquel a quien se notifique el fallo o se comunique la adjudicación derivada del procedimiento de contratación) están obligados a firmar el contrato en la fecha que se señale en el fallo o en la convocatoria a la licitación pública, invitación o solicitud de cotización, o en el caso de licitaciones federales, a más tardar quince días naturales después de la adjudicación. Esto se hace con el fin de formalizar el contrato.

Normalmente se incluye un modelo de contrato como anexo en los términos y condiciones de las licitaciones públicas o invitaciones restringidas, tanto a nivel federal como estatal. Esto se hace después de los anexos de documentos que deben presentar los participantes. Por lo tanto, es esencial que el contrato se redacte de acuerdo con los términos y condiciones que se señalan en el anuncio de licitación pública. Además, es esencial que el contrato sea idéntico al que se publica en el anuncio, así como en las bases de licitación de la licitación que se está considerando, y que incorpore los términos y condiciones de la oferta que finalmente fue seleccionada como la oferta ganadora.

### **2.5.8 ESTABLECIMIENTO DE GARANTÍAS**

Las garantías en los procesos de compras gubernamentales son requerimientos de fondos que permiten asegurar la solvencia de los participantes. En el caso del incumplimiento de la oferta estos fondos también son utilizados para cubrir las multas. Sin embargo, si el monto de las garantías es alto, se convierte más bien en una barrera a la entrada de proveedores. (IMCO, 2020, p.59).

### **3. EJEMPLOS Y ANÁLISIS DE LICITACIÓN PÚBLICA**

#### **3.1 PRESENTACIÓN DE LOS EJEMPLOS**

Ya visto el concepto, evolución y fases que deben de llevarse a cabo al momento de realizar esta clase de prácticas que, en condiciones óptimas, permite el mayor rendimiento en los apartados de economía y calidad tanto para la compra y contratación de un servicio, así como algunos de los vicios y problemas que pueden presentarse durante estos procesos, se han seleccionado 2 casos ya concluidos.

Con ello, se espera poder brindar una mayor claridad no solo a los procesos y su ejecución, sino también poder visualizar oportunidades de optimización y o defectos que puedan llegar a solucionarse mediante ciertas prácticas ya existentes.

La primera de estas licitaciones que se analiza se basa en un ejercicio de adquisición de vehículos de carga para el “Programa Prioritario de Brigadas de Detección y Reparación de Fugas 2019” y cuyo número correspondiente es el SSCHA-DGRMSG-LP-02-19.

Mientras que por el lado de contrataciones se analizará el ejercicio de contratación de “Consultoría y Mantenimiento continuo para la operación del sistema Informático de planeación de Recursos Gubernamentales” y cuyo número correspondiente es el SAF/DGAyF/DRMAS/LPN-30001105-003-2019.

La razón para elegir cada una de estas licitaciones tiene como propósito conseguir analizar tanto el proceso de venta como de contratación junto con sus respectivos procesos, características, especificaciones, selección y fallo al que llegaron; así mismo, ambas licitaciones provienen de la capital del país y también fueron realizadas durante el mismo año (2019) por lo que el marco jurídico y las leyes locales estarán en igualdad proporcionando una base jurídica constante y recurrente.

Al respecto, es pertinente señalar que de la lectura y estudio de dichas licitaciones de adquisición de vehículos y de prestación de servicios de mantenimiento de equipos de cómputo, se detectaron algunos puntos que fueron de especial interés para el desarrollo del trabajo, los cuales se precisan a continuación junto con una pequeña descripción que deja entrever su importancia para el análisis:

1. Información general: Información proporcionada dentro de cada uno de los documentos en donde se especifica el uso o razón para presentar la licitación.
2. Especificaciones: Características, perfiles o experiencia deseada para cada una de las ofertas que se desean adquirir o contratar.
3. Condiciones económicas: Especificaciones correspondientes al o los pagos y gratificaciones que se darán en caso de ser seleccionados en el fallo.
4. Desarrollo: Tanto como la parte técnica como la parte teórica en esta se indagará en el proceso de selección de las mejores propuestas, así como las obligaciones a las que estarán sujetos los participantes.
5. Fallo: Acto último en el que se elige la que se considera como la propuesta que satisface de mejor manera lo pedido y se da paso a la firma del contrato.

## **3.2 LICITACIÓN DE ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS DE CARGA**

### **3.2.1 INFORMACIÓN GENERAL**

El primero de febrero del año 2019 a través de las páginas correspondientes se lanzó la licitación para la adquisición de 70 vehículos de carga los cuales servirían para dar apoyo al “Programa Prioritario de Brigadas de Detección y Reparación de Fugas 2019” cuyas bases y especificaciones vendrían contenidas en el documento SSCHA-DGRMSG-LP-02-19.

Este proceso se trató de una licitación abierta en la que tanto personas físicas como morales podían participar y enviar su respectiva propuesta y cuyos servidores públicos responsables de la misma estaban listados conforme a su función y relevancia respecto al análisis y selección de las mejores propuestas.

Sin embargo y a manera de observación, considerando que la convocatoria era para la compra de vehículos de carga de capacidad ligera, se debió considerar a especialistas en el rubro de la mecánica automotriz para inspeccionar y dar una perspectiva más amplia respecto a la calidad de los productos, ya que las especificaciones dadas en el siguiente punto sugieren un nivel de calidad esperada que un especialista podría aprobar o negar dependiendo del producto presentado.

### **3.2.2 ESPECIFICACIONES**

Entre las especificaciones y sirviéndose del anexo 1 del “Programa Prioritario de Brigadas de Detección y Reparación de Fugas 2019” contenido en la licitación podemos observar un producto con las siguientes características:

1. Modelo: 2019.
2. Motor: Diesel.
3. Número de cilindros: 4L.
4. Potencia (HP): 136 mínimo.
5. Torque: 255 lb-pie mínimo.
6. Encendido: Manual con llave o botón.
7. Transmisión: Manual 5 velocidades.
8. Dirección: Hidráulica.
9. Capacidad de carga: 3 a 3.5 ton.
10. Suspensión delantera y trasera: Delantera y posterior de muelles.
11. Frenos delanteros y traseros: Tambor en 4 ruedas.
12. Rines: Original del fabricante.
13. Llantas: Original del fabricante.
14. Puertas: 2.
15. Asientos Original del fabricante.
16. Faros Originales del fabricante.
17. Espejos: exteriores plegables manuales.
18. Llanta de refacción: Original del fabricante.

19. Accesorios: Kit de herramientas, gato hidráulico o mecánico, señalamiento vial, extintor y tapetes.
20. Alarma: Original del fabricante.
21. Cinturón de seguridad: Original del fabricante.
22. Garantía: 24 meses o 40 mil kms mínimo.
23. Garantía de existencia de refacciones: 10 años.
24. Color: Blanco.
25. Otras características: Panel de instrumentos analógico o digital con velocímetro, odómetro, indicador de gasolina, de temperatura del motor, y tacómetro.
26. Manual de operación: manual de operación del vehículo.

Estas son las especificaciones técnicas que deben de tener cada una de las 70 unidades requeridas para ser consideradas aptas para el trabajo, pero a través del apartado 2 inciso dos, presente en la licitación, es posible apreciar una de las especificaciones cruciales para el producto, es decir, el Grado de Integración Nacional o por sus siglas GIN.

En este apartado se pide tener un mínimo de 50% de contenido nacional en el producto, ya sea con base en la materia prima o el trabajo de producción que este implica para su creación y distribución, proporcionando incluso una fórmula a seguir para generar este porcentaje:

$$\text{GIN} = [(\text{CNM} - \text{ID} - \text{IND}) / \text{CNM}] * 100$$

- GIN: Grado de Integración Nacional del bien o servicio expresado en porcentaje.
- CNM: Costo neto de manufactura del bien o costo neto de mano de obra del servicio que significa todos los costos menos la promoción de ventas, comercialización y de servicios posteriores a la venta, regalías, embarque y empaque, así como los costos financieros.
- ID: Valor de las importaciones directas de materias primas, materiales, partes y componentes, incluyendo impuestos de importación y gastos aduaneros, incorporados en el costo neto del bien o servicio.
- IND: Valor de las importaciones indirectas incorporadas al bien o servicio.

Este apartado representa una fuente de certeza sobre el apoyo que se le pueda estar dando a los productos y mano de obra mexicana, sin embargo, también se debe tener en cuenta que este porcentaje puede estar abierto a alteraciones ya sea subiendo el costo cualquiera de los dos incisos que marca el CNM, ya sea mano de obra o materia prima para lograr alcanzar el porcentaje necesario resultando en un incremento de los precios injustificado.

La realidad es que difícilmente se puede identificar esta clase de practica a menos que se someta a una revisión a fondo de las finanzas de la persona o la empresa que entrega su propuesta; no obstante, se tiene que considerar tomar medidas ya que a la larga esto repercute de manera negativa en la competencia entre las personas física y las pequeñas empresas comparación de las grandes empresas y personas morales con una mayor infraestructura que facilita estas prácticas lo que invariablemente lleva al siguiente punto.

### **3.2.3 CONDICIONES ECONÓMICAS**

Las condiciones económicas dentro de la licitación se refieren a todo lo relacionado al pago, sus condiciones y beneficios que se obtendrán por parte de la persona, ya sea física o moral, a la que se le asigne el fallo, sin embargo, también se deben acotar ciertas responsabilidades y obligaciones a las que estará sujeto respecto a la compensación y garantías que en los productos conlleva.

Entre los más importantes que se pueden encontrar está la garantía que se espera respecto al uso de los vehículos, con un tiempo límite de 24 meses y 40,000 kilómetros, en los cuales se espera la correcta operación de los transportes y su maquinaria, un punto que parece ser adecuado teniendo en consideración que los modelos que se pidieron en las especificaciones pueden estar propensos a errores de fábrica, debido a su reciente entrada al mercado.

Adicionalmente, es necesario asegurar que se encontraran las refacciones y la facilidad de mantenimiento en un periodo considerable que permita la extensión de su vida útil.

Sumado a lo anterior se entiende y se apoya la inflexibilidad respecto al pago exclusivo en moneda local lo que permite un mayor flujo económico y se evitan repuntes o cambios debido a la conversión de moneda extranjera dando mayor oportunidad e interés de participación a proveedores locales que bajo otras circunstancias podrían permanecer a la sombra de los mercados extranjeros con presencia nacional.

Así mismo, la venta de bases que en un principio puede sonar paradójico debido a la naturaleza de la licitación, brinda un carácter de seriedad y compromiso para la participación competente de los ejercicios; en este trabajo se requiere el precio de \$4000 (cuatro mil pesos mexicanos 00/100 M.N) por las bases de participación, algo razonable considerando el tipo de servicio que se está dispuesto a proporcionar.

En ese contexto, es necesario señalar que un componente fundamental es la naturaleza económica, al menos desde el aspecto teórico, ya que junto con un apartado técnico bien estructurado y específico, la probabilidad de ofrecer productos más baratos a costa de la calidad que estos puedan tener se reduce bastante y así mismo se garantiza ya no solo una vida útil finita, sino que esta pueda llegar a sobrepasar las propias expectativas que se tienen en un principio gracias a su actualidad y existencia de recursos como refacciones y mantenimiento, añadiendo aún más valor a la compra.

### **3.2.4 DESARROLLO**

Pasando a un aspecto más práctico es en este punto en donde los intereses y prioridades de este ejercicio emergen realmente, pero estos terminan inclinándose invariablemente a un aspecto económico, lo cual es normal sobre todo si hablamos de adquisiciones en donde la oferta que satisfaga las especificaciones deseadas con un menor precio ha de ser por default la elegida.

Con esto dicho, realmente parecen correctos los requisitos que se pidieron para la participación en este ejercicio en donde, dependiendo de si se tratase de una persona moral, física o una combinación de ambas, estos cambiaban ya sea agregando o prescindiendo de ciertos documentos dependiendo de qué tipo de sociedad o participante se tratase.

Así mismo, la clara inclusión tanto de la propuesta técnica como económica que permita una mayor visualización de los beneficios del producto, para asegurar el cumplimiento de todas las especificaciones pedidas, resulta en un rango numérico que permita esclarecer si se considera apto o no apto para entrar en consideración y no basar la selección únicamente en la comparación de precios.

Una vez se clasifican y se ven los resultados de los participantes con un margen aprobatorio la decisión final llega a ser meramente económica, pudiendo provocar que cuestiones como la calidad de un producto, así como su posible vida útil o la propia reputación de la persona o la empresa pase a segundo plano cuando quizá en ciertos contextos o necesidades derivadas del mismo producto los precios al pasar del tiempo se incrementen.

Junto con lo anteriormente dicho y respecto al apoyo de las empresas más pequeñas, el proceso de licitación se ve influenciado frente a la hegemonía que las grandes empresas han conseguido y quizá, en este caso específico, la inclusión de sectores emergentes tiene una mayor dificultad tanto en competencia como en calidad y oferta, pero recordando que el modelo de selección no parece haber sufrido un mayor cambio en el último año (2020) y no parece que el panorama cambie a pesar de los incentivos que se intenta ofrecer sobre todo si esto se basa exclusivamente en el número de ventas y trabajadores activos.

En otro punto relacionado al desarrollo la junta de aclaraciones, que tiene como objetivo el dar respuesta a las dudas e inquietudes de los licitantes, resultó ser bastante más cerrada de lo que se podría esperar respecto a las sugerencias y las fechas de entrega y planteamientos realizados respecto a ciertos aditamentos y partes de los vehículos, lo cual pudo contribuir de manera negativa en la inclusión de propuestas con posible potencial que permitiera una mayor calidad y economía dentro de la selección correspondiente.

El resultado final generó que solo 3 empresas fueran consideradas competentes de integrarse a la fase de fallo, lo cual no necesariamente es un aspecto negativo, pero la disparidad entre precios y calificación técnica puede resultar especialmente preocupante si consideramos que empezaron a surgir nuevos métodos e innovaciones en el campo de la licitación que permiten una mayor competitividad.

### **3.2.5 FALLO**

Llegando casi a la parte final los únicos que cumplieron con lo establecido por los licitadores fueron solo 3 propuestas:

- Muralla Automotriz, S.A. de C.V.
- Maquinaria Oggun, S.A. de C.V.
- Casanova Chapultepec, S.A. de C.V.

En el acto de fallo para la licitación se da mención a los requerimientos tanto de documentación, constancia de no presentar sanciones o algún incumplimiento contractual, especificaciones técnicas y propuesta económica, para dar un veredicto respecto a la selección de la mejor propuesta.

Respecto a la documentación legal y administrativa, las tres empresas mantienen un estándar de cumplimiento en la totalidad de los requisitos establecidos por la convocante.

Igualmente, y sin entrar en mayores detalles, la propuesta técnica de las tres empresas cumplió los estatutos y requerimientos establecidos por la convocante.

Como se pudo observar en los 2 puntos anteriores, no entraron en mayores detalles ni hubo acciones descriptivas para los puntos de documentación y apartado técnico, pero en el siguiente punto que es el apartado económico se integran mayores elementos evaluativos y un desglose comparativo de las ofertas resultando en el siguiente esquema (Acta de Fallo licitación SSCHA-DGRMSG-LP-02-19).

Se puede ver una clara diferencia entre los precios totales ofertados, pero más importante es que tras esta etapa Casanova Chapultepec decidió retirarse de la oferta.

Así mismo, tras esto las empresas se les dio la oportunidad de participar en una última fase para mejorar sus ofertas a lo cual los ofertantes decidieron que con 14 rondas se presentara el precio definitivo con base en lo estipulado en el anexo 8 presente en las bases de la licitación, resultando la oferta ganadora la siguiente por parte de Maquinaria Oggun S.A. de C.V.

Con este paso se cerró el fallo a favor de la empresa anteriormente mencionada, pero dejando un par de incógnitas que vale la pena analizar.

Es bastante notable la inclinación hacia el aspecto económico por parte de los evaluadores respecto a otros factores como el técnico o el legal, simplemente limitando a estos últimos 2 a una mención de cumplimiento en lugar de una comparación más completa, que podría ser repetida en más de un ejercicio de carácter similar.

Queda en el aire la interrogante de la repentina ausencia de Casanova Chapultepec y sin querer entrar al terreno de la especulación, dado que era la oferta que se encontraba en el tercer lugar respecto al aspecto económico, pero hubiera sido pertinente una mayor explicación respecto a este margen con una exposición de aspectos técnicos respecto a precio y demanda, práctica que ha resultado exitosa en Estados Unidos y Europa.

De igual forma, también hubiera permitido una justificación sin deteriorar o comprometer la calidad para la posterior ronda de mejoramiento de precios.

Finalmente, si en un principio se proporcionó una tabla comparativa entre las ofertas de las 3 empresas, no se ve ninguna justificación lógica para no hacerlo con las últimas 2 ofertas tras la salida de Casanova Chapultepec, para así brindar incluso aún más certeza, aunque esta solo fuera desde el aspecto económico.

### **3.3 LICITACIÓN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE MANTENIMIENTO DE SISTEMA INFORMATICO**

#### **3.3.1 INFORMACIÓN GENERAL**

El 5 de marzo del año 2019 a través de las páginas correspondientes se lanzó la Licitación Pública Nacional, Número No. SAF/DGAyF/DRMAS/LPN-30001105-003-2019.- Convocatoria 003.- Contratación del servicio de consultoría y mantenimiento continuo para la operación del sistema informático de planeación de recursos gubernamentales, según el texto original de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Este proceso se trató de una licitación abierta en la que tanto personas físicas como morales podían participar y enviar su respectiva propuesta y cuyos servidores públicos responsables de la misma estaban listados conforme a su función y relevancia respecto al análisis y selección de las mejores propuestas.

Para cubrir las erogaciones correspondientes de la licitación se cuenta con la partida 3331, Servicios de Consultoría Administrativa, Procesos y Técnica en Tecnologías de Información de fecha 15 de abril y 11 de julio de 2019. Asimismo, la convocatoria refiere que los servicios se prestarán a partir del día del fallo y hasta el 31 de diciembre de 2019, al tiempo que especifica que no se otorgarán anticipos.

En ese contexto, la institución convocante especificó que habría una primera fase en la que los procedimientos de licitación se someterán a una revisión cuantitativa de la documentación entregada, esto es, sin entrar a un análisis detallado, y posteriormente en una segunda fase se realizará el análisis de tipo cualitativo, para confirmar que las empresas licitantes cumplan con la documentación y los requisitos correspondientes.

En ese contexto, se dio la mayor prioridad al cumplimiento de los requisitos contemplados en las bases, proceso del cual resultaron seleccionadas cuatro empresas, como se detalla a continuación, que en una primera instancia pasaron a la segunda fase después de la apertura de los sobres cerrados con cada una de las propuestas correspondientes en audiencia pública.

### **3.3.2 ESPECIFICACIONES**

Los principales requisitos fueron contar con toda la documentación legal y administrativa necesaria para corroborar la existencia y la capacidad para realizar los servicios por parte de las empresas licitantes, realizar una propuesta técnica y elaborar un presupuesto determinando el monto total solicitado por las licitantes, así como una garantía de sostenimiento de la propuesta por el equivalente a 5 por ciento.

Entre los señalamientos de los requerimientos se pidieron referencias actualizadas de las dependencias, alcaldías o entidades de la Administración Pública Estatal y Federal y sector privado, en donde se haga constar que se hayan prestado servicios similares en condiciones exitosas, de conformidad a la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, que sigue vigente aunque ya no exista el nombre que cambió por el de Ciudad de México, además de copias de los contratos celebrados con anterioridad en la materia, de forma tal que la información pudiera ser confirmada plenamente por la dependencia convocante.

Otro de los requisitos fundamentales fue el de contar con un registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con una opinión positiva de cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social para sus empleados, así como la relación del personal asegurado con número de registro ante el Instituto, nombre del trabajador y comprobantes de pago de las obligaciones respectivas, de los últimos dos bimestres anteriores.

Otro factor relevante fue el relativo a la experiencia desarrollada en materia de prestación de servicios de asesoría y mantenimiento de sistemas informáticos, es decir, la propuesta técnica, que contemplaba el pleno conocimiento de la legislación y normatividad federal y local en torno a registros contables, presupuestales y programáticos y en servicios de armonización contable en el ámbito de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

### **3.3.3 CONDICIONES ECONÓMICAS**

Una vez determinado en principio que no se otorgarán anticipos por los servicios prestados, la dependencia informó que los pagos correspondientes a los trabajos desarrollados en la dependencia solicitante a nombre del Gobierno de la Ciudad de México serían los establecidos en la ley de adquisiciones de referencia y en moneda nacional.

Por su parte, el comprobante fiscal o factura electrónica a nombre del gobierno deberá describir el importe total presupuestado para solventar los servicios informáticos requeridos más el Impuesto al Valor Agregado, debidamente sustentado en las tareas sujetas a realización. Con base en lo anterior, se especificó que los pagos serían a mes vencido, una vez validado el informe sobre el desarrollo de las actividades contratadas.

Por otro lado, las propuestas presentadas por las empresas licitantes que, en una primera fase, fueron cuatro, oscilaron entre los 7 millones y los 16 millones de pesos, por la prestación de los mismos servicios, lo cual finalmente, no fue el criterio decisivo para la licitación, es decir, el criterio sobre la propuesta económica de costo por los servicios, sino más bien aspectos técnicos y legales, como se podrá apreciar a profundidad posteriormente.

Resulta de particular importancia subrayar el hecho de que no fue el criterio económico o la oferta más económica lo que determinó el fallo de las autoridades respectivas, pero los resultados del fallo de la dependencia hablan por sí solos, los factores legales y técnicos fueron determinantes para la decisión final.

En ese sentido, el resultado del fallo también permitirá ponderar los alcances y límites que pueden presentarse en materia de licitaciones públicas, factor que permitirá evaluar si es pertinente mejorar el actual marco jurídico en que se desenvuelven las contrataciones para realización de obras públicas diversas y la prestación de servicios a dependencias gubernamentales.

### 3.3.4 DESARROLLO

Las cuatro empresas seleccionadas que se presentaron a la subasta pública con su respectivo sobre cerrado con la totalidad de los requerimientos solicitados y la propuesta económica, fueron las siguientes:

1. Abutek, S. A. de C. V.
2. Grupo Axenta, S. A. de C. V.
3. Process Management and Solutions, S. A. de C. V.
4. Investigación y Desarrollo CR, S. A. de C. V.

Una vez realizada la primera revisión de manera cuantitativa, sucesiva y separadamente de la documentación legal, administrativa, propuesta técnica y propuesta económica requerida en las bases de la Licitación Pública Nacional No. SAF/DGAyF/DRNAS/LPN-30001195-003-2019, los representantes de la dependencia informaron que la empresa Abutek no cumplía con la documentación legal y administrativa y por ese motivo quedaba descartada de participar en la licitación.

Como elemento ilustrativo, es pertinente señalar que esta empresa fue la que presentó el presupuesto más elevado, del orden de 16 millones 731 mil pesos, pero al no poder acreditar su relación administrativa y fiscal con el IMSS quedó automáticamente descartada.

Por su parte, Process, Management and Solutions tampoco pudo cumplir con todos los requisitos acordados en las bases, en una dinámica en donde a la falta de requisitos legales diversos se le sumó la inconsistencia en la documentación administrativa, en la medida de que no aportó referencias actualizadas de las dependencias, alcaldías o entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal en su caso, en torno al desarrollo de actividades prestadas en la materia en alguna de las dependencias y órganos institucionales, misma que fue verificada por la convocante.

Asimismo, la convocante informó que tampoco había acreditado contar con la totalidad de los comprobantes de pago de los últimos dos bimestres inmediatos anteriores al presente procedimiento.

Con ello, solo quedaron dos empresas en la fase final del proceso de licitación de la prestación de servicios de asesoría y mantenimiento de sistemas informáticos, que sin duda son actualmente indispensables para el desarrollo de grandes áreas de gestión gubernamental, por los procesos informáticos desarrollados en el ejercicio de sus funciones.

### **3.3.5 FALLO**

Finalmente, el 26 de agosto del 2019 fue la cita para dar el fallo correspondiente de la licitación relativa a la contratación del servicio de Consultoría y Mantenimiento continuo para la operación del sistema informático de planeación de recursos gubernamentales (GRP-SAP).

El evento se desarrolló en la Sala de Juntas de la Dirección de Recursos Materiales, Abastecimientos y Servicios de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, en donde se dio lectura al resultado de la evaluación cualitativa de la documentación legal y administrativa y propuesta económica presentada por las empresas licitantes, que fue el factor decisivo para que la dependencia en cuestión tomará la determinación correspondiente.

Cabe recordar que habían pasado a la fase final solo dos empresas, Grupo Axenta, que era la propuesta más económica para la prestación del servicio, y el de Investigación y Desarrollo CR, con una propuesta del orden de los 9 millones de pesos.

Al respecto, en el acta del fallo se estableció que se desecha la propuesta del Grupo Axenta toda vez que como resultado de la revisión cualitativa realizada por la convocante no cumplió con la totalidad de requisitos solicitados por la dependencia. En ese sentido, se especificó la falta de certificación por parte del IMSS, así como la falta de cumplimiento del periodo de experiencia solicitado en las bases de la subasta. Adicionalmente, también cuestionaron a Grupo Axenta por presentar los currículums del Consultor MM Senior y el Consultor BASIS Senior en inglés, cuando se precisa que deberán presentarse en idioma español.

En consecuencia, la última empresa licitante, Investigación y Desarrollo CR fue la ganadora, con base en que fue la única que pudo solventar con éxito la revisión documental jurídica y técnica por parte de la convocante, que determino que la empresa licitante sí cumplió con todos los requisitos solicitados en las bases de licitación pública, desde la documentación legal y administrativa y la propuesta económica hasta la propuesta técnica y la garantía de sostenimiento de la propuesta, solicitada en forma de fianza por la propia convocante.

Finalmente, con fundamento en toda la legislación respectiva y la normatividad en la materia, se adjudicó la partida única al solicitante por un importe de 8 millones 816 mil pesos, para la prestación del servicio del 27 de agosto al 31 de diciembre de 2019, para lo cual la empresa seleccionada recibirá pagos a mes vencido por los servicios realizados.

Como se puede apreciar con facilidad, la aplicación intensiva de la normatividad vigente, fue el factor determinante para la selección de la empresa licitante que prestará sus servicios en materia de asesoría y mantenimiento de los sistemas informáticos de la administración, pero resulta evidente que en este caso fue palpable el rigor técnico en la selección de la empresa licitante, más allá de las consideraciones presupuestales para el pago de los servicios.

## **4. PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA DINÁMICA DE LICITACIONES PÚBLICAS.**

### **4.1 EL IMPACTO DEL GASTO PÚBLICO EN LA ECONOMÍA**

En los tiempos actuales es necesario buscar alternativas para el fortalecimiento de la competitividad del mercado interno del país, una de las cuales la engloba las compras de gobierno, toda vez que es indudable el impacto multiplicador que tiene el gasto público en general, pero especialmente la contratación de obras públicas y adquisiciones de insumos y diversos servicios al sector privado.

Entendidas como contrataciones públicas, adquisiciones o compras gubernamentales, las compras públicas se habían considerado tradicionalmente como un trámite netamente burocrático asociado con la satisfacción de necesidades colectivas a cargo del Estado, así como para su funcionamiento. Sin embargo, Ordoñez “Esta concepción ha evolucionado hasta llegar a concebirse como una herramienta que apoya el dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleos, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo” (Ordoñez, 2017, p. 32).

Por otra parte, el gobierno también suele ser un comprador importante de los bienes y servicios de una nación, un relevante volumen de adquisiciones entre las que destacan productos para la defensa y la salud, equipos de telecomunicaciones, infraestructura, entre otros, de tal forma que su impacto es determinante en lo concerniente a la demanda interna del país.

Ordoñez (2017) indica que el objetivo principal de la contratación pública, tal y como establece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015), es adquirir productos y servicios que ayuden a cumplir la misión del gobierno de manera oportuna, eficiente y económica.

También se hace referencia al hecho de que dichas adquisiciones también tienen objetivos secundarios, como los siguientes:

- Garantizar la promoción de un crecimiento ecológico sostenible, lo que implica la adquisición de bienes y servicios que tengan un impacto reducido en el medio ambiente.

- Prestar ayuda y asistencia al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.
- Fomentar la innovación, que puede considerarse como la creación de nuevos artículos o la mejora de los métodos industriales.
- Establecer directrices para una buena actividad empresarial.
- Garantizar el cumplimiento de la estrategia política industrial.

Así, en las naciones miembros de la OCDE, los recursos que se destinan a la contratación pública suponen una media del treinta por ciento de su gasto global, lo que corresponde al trece por ciento de su participación en el PIB.

En el caso de México, las adquisiciones públicas representan 21% del gasto del gobierno y corresponden a 5.2% del PIB nacional. Cabe señalar que, en términos de este último indicador, México se ubica en el último lugar de los países considerados, sin embargo, al enfocarse en el gasto de las compras como porcentaje del gasto total del gobierno, resulta que está por arriba de Italia, Portugal y Grecia (Ordóñez, 2017, p. 33).

Actualmente, el marco legal vigente aplicable a las contrataciones públicas está formado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los capítulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por México, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como acuerdos, reglas, lineamientos y manuales expedidos básicamente por las Secretarías de Economía y de la Función Pública.

Por su parte, en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público se establece lo siguiente: Artículo 26: Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- Licitación pública;
- Invitación a cuando menos tres personas;
- Adjudicación directa.

En la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se establece en el artículo 27 que “los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas se adjudicará, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente”.

En el mismo artículo 134 se dispone que las “adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, deberán asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias”.

Sin embargo, en México evalúa se menciona que

Los escándalos de abusos por parte de servidores públicos, que ingresaron al servicio público para desviar cuantiosas sumas de dinero, han sido de tal magnitud que nos han hecho calificar al actual modelo de contratación pública, de carácter permisivo, abusivo, desigual y principalmente incontrolado (México Evalúa, 2016).

La corrupción se ha enquistado en muchas prácticas de las instituciones del Estado y las ha dejado cada vez más debilitadas para hacer frente a los retos nacionales, sin que las reformas aprobadas para su combate terminen de implementarse con vigor y efectividad.

La impunidad se ha convertido en la norma y no en la excepción a todos los niveles de la sociedad: el sicario del crimen organizado o el alto funcionario corrupto saben bien que la probabilidad de que reciban un castigo por sus actos es prácticamente nula (México Evalúa, 2018, p. 4).

Por consiguiente, en materia de contrataciones públicas, es muy importante la existencia de mecanismos que garanticen un control efectivo de las actuaciones de los servidores públicos encargados de la tramitación de los procedimientos administrativos de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o las adjudicaciones directas; y la tutela judicial efectiva y sus derechos y principios componentes vendrían a jugar ese papel preponderante.

López Olvera, comenta que “Lamentablemente, en nuestro país no existen mecanismos efectivos de control de las contrataciones públicas, ya que los existentes son de carácter formalista, anclados a ideas e interpretaciones que ya no corresponden a la realidad actual” (López, 2020, p.96).

Al respecto, los observadores consideran que las prácticas desarrolladas por los empresarios y por los servidores públicos han hecho que la ley se convierta en un instrumento que sirve de aval de las decisiones de las autoridades encargadas de la contratación pública, dejando totalmente desprotegidos en sus derechos tanto a los participantes como a los destinatarios de las compras públicas, que es la población.

En ese contexto, cabe mencionar que, si bien la reforma constitucional de 2015 incorporó una serie de elementos para prevenir, controlar, detectar, disuadir y sancionar actos de corrupción, el Congreso de la Unión no modificó las leyes procesales, como la de Amparo, la de Procedimiento Administrativo o la del Procedimiento Contencioso Administrativo, con lo cual no se avanzó sobre un régimen efectivo de control jurisdiccional de los procedimientos de contratación pública. Lopez Olvera, también comenta que “Es muy importante que se modifiquen las leyes procesales y procedimentales para permitir el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas, en especial, el de la tutela judicial efectiva en materia de contrataciones públicas” (López, 2020, p. 99).

Las prácticas que se efectúan en la realidad por parte de las autoridades encargadas de la realización de estos procedimientos como los criterios anticuados de los jueces o magistrados hacen que estos derechos sean totalmente irrealizables, inoperantes, y que sólo queden en la letra de la ley.

La corrupción interpela de maneras muy diversas al fenómeno jurídico. Por un lado, lo desafía y lo contradice, poniendo en jaque a los elementos de igualdad, regularidad y previsibilidad que acompañan al andamiaje normativo. Desde esa perspectiva podemos decir que la corrupción es un fenómeno que opera contra el derecho (Salazar, 2018).

No obstante, resulta anecdótico que los actos de corrupción utilicen el propio derecho y se valgan de las instituciones jurídicas vigentes para sacar ventaja de ellas.

Desde esta óptica, la corrupción es un fenómeno que también se verifica desde el derecho y por consiguiente contradice el Estado de derecho de maneras muy diversas y complejas, porque es utilizar el derecho para desvirtuar el espíritu de las leyes, como las emanadas del artículo 134 constitucional.

Al respecto, Lopez Olvera, dice que en “virtud de que la licitación pública es un procedimiento y, como tal, supone la concatenación de diversas etapas que conducen a una finalidad, es plausible clasificarlas en mérito de su temporalidad, en tres momentos: etapas previas, etapas propias y etapas posteriores” (López, 2020, p. 99).

Dentro de cada etapa se producen una serie de subetapas. Entre estas subetapas se encuentran las siguientes: en el primer instante, en la etapa que le antecede, se produce la elaboración de una preconvocatoria y la preparación de la convocatoria de licitación. La segunda etapa consiste en las etapas propiamente dichas, que incluyen la publicación de la convocatoria, la(s) junta(s) de aclaraciones, el prerregistro de participantes y la inspección de documentos, la presentación y apertura de propuestas, y la adjudicación de la licitación. Todas estas actividades tienen lugar en la segunda fase. La formalización del contrato, la ejecución del contrato y el pago se incluyen en la tercera etapa, que es la etapa posterior.

En cada una de estas etapas se presentan, en la práctica, una serie de situaciones, que en muchas ocasiones derivan en abusos y actos de corrupción, ya que el marco jurídico permite todas estas situaciones, que son aprovechadas por grupos económicos y políticos para beneficio de pocos, en detrimento de la sociedad. (Salazar, 2018).

Estos procesos no se observan en los otros dos procedimientos de contratación pública autorizados por la ley. Estos procedimientos son la adjudicación directa y la invitación a cuando menos tres personas.

Cuando se trata de estos tres pasos y de todas las etapas que se comentaron anteriormente, el participante, así como la población, no cuentan con mecanismos efectivos para evidenciar prácticas o actos de corrupción o para resistirse a ellos.

Las nuevas leyes General del Sistema Nacional Anticorrupción y General de Responsabilidades Administrativas establecen la creación de diferentes mecanismos que tienen como finalidad prevenir, controlar, detectar y disuadir las prácticas de corrupción; sin embargo, no se observan en las nuevas leyes, mecanismos de control jurisdiccional en las etapas arriba descritas. (Gómez de Lara, 2016).

Se debe priorizar la modernización y creación de mecanismos que no solo busquen la prevención de estas actividades sino que sean capaces de un análisis efectivo en la detección de actos de corrupción durante o después del ejercicio de licitación.

La mayoría de los nuevos mecanismos que se incorporan en las leyes son de naturaleza preventiva, lo cual representa un avance muy importante en esta materia, pero es necesario fortalecer los otros mecanismos. (Gómez y Huacuja, 2016).

En este punto, el artículo 49 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece la creación de la Plataforma Digital Nacional, que estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional, y contará, en materia de contrataciones públicas, con los sistemas “de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas” y “de Información Pública de Contrataciones”.

Asimismo, “el Sistema de Información Pública de Contrataciones contará con la información pública que remitan las autoridades competentes al Comité Coordinador a solicitud de éste”, según el artículo 51 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Plataforma Digital Nacional incluirá, señala la Ley, en un sistema específico, los nombres y adscripción de los servidores públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, ya sea en la tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato, otorgamiento de una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles, y aquellos que dictaminan en materia de avalúos, el cual será actualizado quincenalmente. Así lo establece el artículo 53 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Además, el sistema específico de la Plataforma Digital Nacional incluirá la relación de particulares, personas físicas y morales, que se encuentren inhabilitados para celebrar contratos con los entes públicos derivado de procedimientos administrativos diversos a los previstos por la ley.

Otro mecanismo que establece el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción es el relativo a que “las sanciones impuestas por faltas administrativas graves serán del conocimiento público cuando éstas contengan impedimentos o inhabilitaciones para ser contratados como servidores públicos o como prestadores de servicios o contratistas del sector público”, en términos del mismo artículo 53 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Sin embargo, es necesario reformar todo el marco normativo en materia de contratación pública, para establecer con precisión en qué etapas de los procedimientos se deben poner en práctica los mecanismos, ya que las leyes antes mencionadas no lo señalan.

En materia de control del proceso, la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala también a la denuncia ciudadana como un mecanismo de control en contra de actos de corrupción.

Como uno de los puntos más importantes está la incorporación de la profesionalización de los órganos internos de control, lo que incuestionablemente es un buen avance, pero además es necesario acompañar estos procedimientos con acciones que fortalezcan la transparencia y la tutela judicial efectiva, ya que de nada servirán titulares de órganos internos de control parciales o dependientes.

Por su parte, dentro de los mecanismos de detección está el regulado en el artículo 45 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que obliga a la Secretaría de la Función Pública y a los órganos internos de control, a supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública por parte de los contratantes, para garantizar que se lleven a cabo en los términos de las disposiciones en la materia, y realizar las verificaciones procedentes si descubren anomalías.

No obstante, el actual modelo de fiscalización y de control de las contrataciones públicas es totalmente ineficiente por parte de las diferentes autoridades que deberían estar a cargo, como quedó referenciado anteriormente, ya sea porque tienen intereses económicos o personales de que se contrate a ciertas personas, físicas o morales.

## **4.2 LA IMPORTANCIA DE LAS ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS**

Por ello, es imperativo que el gobierno mexicano ejerza con responsabilidad social su función como ejecutor del gasto público, pues este resulta ser uno de los principales instrumentos de las políticas públicas y, por ende, un instrumento con la capacidad de incidir en la vida de las personas.

Las licitaciones públicas, como parte de la contratación pública, constituyen el final de un proceso más grande, diverso y complejo como lo es el gasto público, mas no por su especificidad será menos importante que una visión global. Al ser parte del mismo, hay que recordar que ninguna parte es más importante que todas juntas. (Martínez, 2021, p. 48).

El cómo se lleve a cabo la contratación pública resulta de vital importancia en la medida en que del gobierno cumpla con lo establecido en la ley, no solo porque el actuar del Estado y por tanto del gobierno están sometidos a los principios del derecho público, sino porque el actuar mismo del Estado está íntimamente relacionado con las vidas de los ciudadanos.

El impacto de las acciones gubernamentales en los ciudadanos variará en función de numerosos factores y puede fluctuar en escala según la naturaleza de dichos actos y el grado de participación gubernamental.

En el contexto de las contrataciones públicas realizadas por el gobierno, los recursos públicos derivados principalmente de impuestos como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) representaron en conjunto un promedio de 96.3% de los ingresos tributarios totales entre 2012 y 2018 (CEFP, 2019 p.17), y casi 50% del Presupuesto de Egresos de la Federación (CEFP, 2019 p.19). Durante este periodo, estos tres impuestos, provenientes de los contribuyentes, deben destinarse a fines específicos, sirviendo finalmente como instrumentos de gasto público con ramificaciones directas en la economía y la sociedad.

La economía se ve afectada, ya que se producen transacciones monetarias por valor de miles de millones de pesos entre diversas empresas comerciales de distintos sectores. Además, la sociedad se ve afectada ya que estas transacciones son realizadas por el gobierno, que tiene una responsabilidad directa con los ciudadanos, y su adhesión a la ley contribuye al establecimiento del estado de derecho.

La importancia de la contratación pública va más allá de las dimensiones económica y social; también es un medio por el cual el gobierno ejecuta ciertas responsabilidades asignadas por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. La contratación pública satisface muchas de las demandas operativas de los gobiernos.

En cuanto a México el gasto público destinado a este rubro fue del 5% del PIB, representando cerca del 20% del total de egresos de la federación para 2017 (SESNA, 2018), porcentaje equivalente a 262 mil 793.4 millones de pesos constantes con un total de 288,000 contratos. El gobierno es el mayor consumidor de México, y esta cifra por sí sola lo convierte en el mayor comprador del país. Esta cantidad sólo ha tendido a aumentar en las últimas décadas. El hecho de que el gobierno pueda cumplir con un número importante de sus responsabilidades mediante el uso de la contratación pública indica que se trata de una actividad administrativa necesaria para el funcionamiento del Estado.

Por lo tanto, el hecho de que la contratación pública resulte ser una actividad tan esencial para el funcionamiento del Estado, con una magnitud de gasto que oscila entre el cinco y el siete por ciento del producto interior bruto, y con una injerencia directa en la sociedad, son sólo signos tangibles de la importancia que adquiere el «cómo» cuando se habla de contratación pública.

Es necesario recurrir a la ley para seguir comprendiendo las dimensiones del cómo, licitación pública, y del qué, contratación pública. Esto se debe a lo anterior, así como al hecho de que el Estado es incapaz de llevar a cabo cualquier acción sin la existencia de una norma que controle sus actos.

Según el Foro Económico Mundial (FMI), el costo de la corrupción en México se proyecta entre 7% y 9% del PIB, mientras que las empresas gastan entre 5% y 10% de sus ingresos en sobornos (Amparo, 2015, p.42). Estos actos de corrupción se traducen en consecuencias económicas graves debido a lo que se prevé será el costo de la corrupción en México con implicaciones sociales atribuibles y que afecta la capacidad del Estado para servir a los intereses legítimos y lícitos de la sociedad.

"Sólo nueve de cada diez contratos públicos entre 2012 y 2018 fueron a través de estos dos procesos de contratación, y la tendencia en los últimos dos años ha sido similar, siendo que aproximadamente el setenta y cuatro por ciento de los contratos se han realizado por adjudicación directa" (Edna, 2019). Una búsqueda rápida revela que la mayoría de las contrataciones públicas en México se han realizado a través de IC3 o adjudicaciones directas.

Por otro lado, se ha comprobado que las licitaciones públicas son instrumentos eficaces del gasto público ya que cumplen con las condiciones que se han establecido a lo largo de la LAASSP, "se restringen los sobrepuestos, así como los espacios para el favoritismo y el tráfico indebido de influencias, impidiendo la formación de acuerdos colusorios (cárteles económicos) orientados a extraer ganancias ilícitas mediante relaciones de complicidad entre supuestos competidores, en detrimento del presupuesto público y del bienestar de toda la sociedad". (COFECE, 2018, p. 7).

#### **4.3 BUENAS PRÁCTICAS EFECTIVAS EN LICITACIONES PÚBLICAS**

Es precisamente en este momento donde encontramos la mayoría de los retos y áreas de oportunidad por cuanto a la contratación pública se refiere, dado que es en los procedimientos de adjudicación, previo a las suscripciones de los contratos, ya sea de obra pública, de prestación de servicios, arrendamiento o adquisición de bienes en general, en donde encontramos la mayoría de los problemas a combatir, como son, entre otros:

- La corrupción.
- La falta de profesionalización de los operadores de la contratación pública.
- La falta de un control jurisdiccional y normas ineficaces.

Asimismo, la contratación pública resulta ser un parangón fundamental en la discusión moderna del ejercicio público; dicho intercambio de ideas tiene distintas aristas fundamentales a contrastar, como se ha expresado con antelación.

Una de ellas radica en el hecho patente de que los Estados destinan para dichas acciones, ya sea en materia de prestación de servicios públicos o contratación de obra pública (planeación, desarrollo y ejecución de proyectos de infraestructura encaminados al bienestar de la sociedad), gran parte de los recursos públicos con los que cuentan, y a menudo estos caudales no son ejercidos de manera adecuada (Arroniz, 2020).

En ese contexto, la mayoría de la bibliografía en materia de contratación pública a nivel internacional, reiteradamente alude a los severos problemas de corrupción que enfrentan los Estados respecto de esta actividad de la administración pública, y particularmente en la contratación pública, derivado de distintas razones, prevaleciendo la gran cantidad de recursos públicos que son destinados a dicha actividad.

Dicha situación no es ajena, particularmente, en el caso del Estado mexicano, que resulta señalado de manera puntual por diversos organismos internacionales; por ejemplo, podemos destacar que somos el país miembro de la OCDE, que tiene un mayor índice de corrupción de manera generalizada, y en particular, con énfasis en los temas relativos a la contratación pública.

La corrupción en el sector público se puede entender como el desorden, práctica indebida o actuar irregular, por parte de servidores o funcionarios públicos, en el cumplimiento de las facultades encomendadas, con la finalidad de obtener dádivas en efectivo o especie, a su favor, a contraprestación de otorgar un proyecto u obra para su realización, en favor de un particular (contratista) (Arroniz, 2020).

Lo anterior trae graves consecuencias, como la utilización de los recursos financieros otorgados para llevar a cabo la licitación en beneficio de particulares, lo que a la postre repercute en toda la administración pública y en la sociedad en general, por lo que se realizan erogaciones que deberían ser innecesarias, lo que merma considerablemente el patrimonio del Estado e incluso se llega al absurdo de realizar un doble pago, ya que, por un lado, se paga la contratación del servicio y, por otro, se subsanan las irregularidades cometidas durante los procedimientos de contratación administrativa y los resultados derivados de dicha contratación.

La verdadera amenaza reside en la impunidad en los actos de corrupción, que existe o pueda seguir latente, por lo que es de vital importancia su combate con base en estrategias sólidas, comenzando con la implementación de regímenes jurídicos adecuados, actuar de manera frontal y efectiva, para determinar las responsabilidades en las que cualquier empleado o servidor público puede incurrir por este tipo de conductas, entre otras.

La corrupción, en los procedimientos licitatorios, sin duda ha sido un grave problema al que la gran mayoría de los Estados se han enfrentado, y que tiene diversos orígenes; el más palpable son las grandes sumas de dinero público que se destinan a la adquisición de bienes y servicios por parte de los Estados, pero también la ineficacia de las normas jurídicas en la materia y en el control jurisdiccional ineficaz durante las distintas etapas del procedimiento (Arroniz, 2020).

Es precisamente el hecho de que fluyan grandes cantidades de recursos públicos para las contrataciones públicas lo que ha motivado a diversos servidores públicos a incurrir en prácticas indebidas; lo anterior, como ya se mencionó, aunado a la laxa normatividad y al indebido control jurisdiccional que existe en la materia, ha sido el motor de estas prácticas.

Es conocido que en gran parte del territorio nacional la regla general para que pueda ser asignada una obra pública a diversos contratistas es el pago de dádivas, y existen desdeñables prácticas, como lo es la entrega de porcentajes de dinero respecto del valor total a contratar a los servidores públicos que tienen las atribuciones para adjudicar la obra a cambio de garantizar ésta en favor de alguna persona en particular; la entrega de dinero tiene diversas variantes y porcentajes, que van desde un 10 hasta un 25% (Martínez, 2021).

A juzgar por los casos que han cobrado notoriedad pública a través de los medios de información, el requisito fundamental para acceder a un contrato, ya sea de obra pública, suministro, arrendamiento o prestación de servicios públicos, entre otros, no estriba en la mayor o menor capacidad técnica o material del proveedor ni la garantía a las mejores condiciones de contratación para el Estado, sino en la simple entrega de una ilegal contraprestación económica a los servidores públicos con capacidad de decidir con respecto a la adjudicación de un contrato público.

#### **4.4 CONTROL, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

La necesidad de mantener la transparencia en los actos de las instituciones radica en el hecho de que los funcionarios públicos y las propias instituciones tienen la responsabilidad de actuar de forma responsable y conforme a la ley. Esta responsabilidad les obliga a actuar de manera responsable y apegada a derecho.

Mientras tanto, los habitantes de México tienen el derecho fundamental de acceder a la información, lo que les permite conocer las razones y los resultados de las actividades realizadas por los servidores públicos y las instituciones.

La transparencia y el acceso a la información se estructuran, en su conjunto, como un ejercicio de rendición de cuentas. Este es el proceso por el cual se gestiona el poder político, es decir, la actividad del gobierno, a través de la observación, valoración y sanción de la conducta de los trabajadores públicos.

Por lo tanto, es posible afirmar que la participación activa de los ciudadanos en el ejercicio de la rendición de cuentas es un acto que fortalece la democracia. Sin embargo, el grado en que esto ocurra dependerá de la continuidad, intensidad y proactividad de los ciudadanos, claro está, siempre y cuando el propio Estado garantice estos canales de participación a través de las instituciones que sean pertinentes.

Por lo tanto, cuando el gobierno ejerce recursos públicos, como es el caso de las contrataciones públicas, no sólo está obligado a transparentar su actuar, y poner a disposición información relevante y de interés común, sino que también está obligado a rendir cuentas de cómo, en qué y para qué gasta, siendo las licitaciones públicas parte del «cómo», lo cual a pesar de que ya existe un gran trabajo en materia de transparencia presupuestal, ejemplo de ello es el portal «Transparencia Presupuestaria».

Con la intención de prevalecer estos elementos en las contrataciones públicas y como resultado de los persistentes esfuerzos de la sociedad civil organizada por impulsar una contraloría social, en 2009 se le otorgó personalidad jurídica a CompraNet. Esto permitió catalogarlo como el sistema electrónico oficial donde se registran todas las compras que realizan las Unidades Compradoras de la Administración Pública. La Unidad de Política de Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública es la encargada de administrar este sistema.

CompraNet es un importante medio de registro de las compras públicas, el cual puede ser monitoreado de manera continua cuantas veces se requiera. Adicionalmente, permite conocer todos los pormenores de las operaciones, incluyendo el proceso de contratación que se seleccionó, estudios de mercado, montos y procedimientos de pago, así como las personas que participaron.

*No obstante, esto no implica necesariamente que esta sea la situación, dado que:*

Según los 288,000 contratos registrados en CompraNet en 2017 no solo el “78% se otorgó mediante adjudicación directa, 10% mediante invitación a cuando menos tres personas y solo 12% por medio de licitación pública”, sino que también “solamente el 36% de los procedimientos de contratación competidos (Licitación Pública e IC3) se llevaron a cabo de manera electrónica utilizando CompraNet (Martínez, 2020).

El resto de los procedimientos competitivos persistieron como totalmente presenciales (44%) e híbridos (presenciales e informáticos) (20%). Esto es sólo para las personas inscritas en CompraNet, ya que la ley no obliga a las Unidades Compradoras a realizar los procesos contractuales utilizando esta plataforma, considerando que las licitaciones públicas pueden realizarse de manera presencial, electrónica o híbrida.

Por otro lado, están las funciones operativas y de gestión, que incluyen la metodología empleada en la contratación pública a través de sus diversas fases y procesos. El segmento operativo comprende la planificación, la selección de contratos, la administración de contratos y la contratación de proveedores.

Lo anterior tiene una correlación significativa, ya que estos pasos varían considerablemente entre los contratos, debido principalmente a dos factores: la insuficiente profesionalización de los funcionarios públicos en los procesos y una disyuntiva en el registro de los contratos.

En definitiva, en la medida en que:

*vayan cerrando las brechas normativas, operacionales y de uso discrecional en torno a los procesos de selección en las contrataciones públicas en México, los recursos públicos ejercidos en este rubro podrán contar con un mayor valor en términos económicos y sociales. Es un camino en el que cada paso cuenta, ya se han dado algunos, pero falta mucho por avanzar (Arciniega, 2019).*

En ese sentido, el artículo 9° de la Convención de las Naciones Unidas contra la

## Corrupción establece que:

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción.

Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:

- Se trata de la difusión de información al público sobre procedimientos de contratación pública y contratos. Esto incluye información sobre licitaciones, así como información pertinente u oportuna relativa a la adjudicación de contratos. El objetivo de esta difusión es proporcionar a los licitadores potenciales tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas.
- La creación anticipada de las condiciones de participación, que incluye los criterios de selección y de elegibilidad para la adjudicación, así como las normas para la presentación de ofertas, así como la publicación de estos requisitos.
- Con el fin de facilitar la verificación posterior de la correcta aplicación de las normas o procedimientos, la aplicación de criterios objetivos y predeterminados para las decisiones de contratación.
- Un proceso eficaz de revisión interna, que también debe incluir un sistema eficaz de apelación, con el fin de garantizar el recurso legal y los remedios en caso de que no se sigan las normas o procedimientos que se establecieron de conformidad con este párrafo.
- Esto incluye la aplicación de medidas para regular temas relacionados con las personas responsables de la contratación pública, como la declaración de intereses en relación con determinadas contrataciones públicas, los procedimientos de preselección y los requisitos de formación, cuando se considere conveniente hacerlo. (*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2004, pp. 12-13*).

El modelo de ley sobre contrataciones públicas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (2011) incorpora varios objetivos. La UNCITRAL, por sus siglas en inglés, es el principal órgano jurídico del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del derecho mercantil internacional.

La Ley Modelo de la UNCITRAL sobre la contratación pública propone un listado de objetivos fundamentales para la realización de contrataciones públicas, ya sean adquisiciones de insumos y productos diversos, o prestación de servicios en muy diferentes áreas.

- Alcanzar la economía y la eficiencia.
- Participación amplia de los proveedores y de los contratistas, con la cual se obtendrá la participación internacional como regla general.
- Maximizar la competencia.
- Garantizar el trato justo y equitativo.
- Asegurar la integridad, la justicia y la confianza pública en el proceso de la obtención.
- Promover la transparencia.

Un sistema de contratación pública debe adaptarse a las circunstancias locales con la ayuda de otras leyes y organizaciones necesarias y aplicables la UNCITRAL está concebida para abordar los conceptos y procedimientos clave de un sistema de contratación pública.

De acuerdo con la ley modelo, se esbozan los siguientes procedimientos y requisitos:

- De conformidad con el artículo 5°, es imperativo que todas las leyes, reglamentos y cualesquiera otros textos jurídicos pertinentes que guarden relación con la contratación pública sean accesibles a las partes interesadas.
- El artículo 23° exige la publicación de anuncios antes de cada procedimiento de contratación. Estos anuncios deben contener los detalles exigidos, como se indica en los artículos 33°-35°. Además, deben publicarse anuncios públicos a posteriori de la adjudicación de los contratos.
- Descripción objetiva de las cosas que se necesitan, sin que, por regla general, se haga referencia específica a las marcas, a fin de que las ofertas puedan considerarse independientes para su posterior comparación sobre una base que sea a la vez objetiva y común (artículo 10).
- El proceso para determinar qué proveedores podrán participar en el evento se denomina calificación de los procedimientos y criterios. Lo expuesto anteriormente quedará recogido en la ley. Los criterios específicos que se utilizarán para evaluar si un proveedor está o no cualificado para un procedimiento de contratación determinado deberán comunicarse a todos los proveedores potenciales (artículos 9 y 18).

- El requisito de que la licitación abierta sea el método de contratación por defecto designado por mandato, así como la justificación objetiva del uso de cualquier otro método de contratación, se describen en el artículo 28°.
- Otros métodos de adquisición deben ser accesibles para hacer frente a condiciones importantes que puedan surgir, incluyendo pero no limitado a las adquisiciones simples o de bajo valor, las compras urgentes y de emergencia, las adquisiciones repetitivas, y la adquisición de productos o servicios complicados o especializados. Las condiciones que deben cumplirse para hacer uso de estos métodos de contratación deben ser establecidas por la ley (Artículos 29°-31°).
- Se requiere que la ley (Capítulos III-VII) detalle los procedimientos estándar que deben seguirse para completar con éxito cada procedimiento de contratación.
- La necesidad de que el contacto con los proveedores o contratistas se realice utilizando los medios a los que están acostumbrados, asegurando además que estos medios les permitan estar informados y participar oportunamente en todas y cada una de las reuniones (artículo 7°).
- Según el artículo 22°, existe una moratoria obligatoria que debe aplicarse entre el momento en que se identifica la propuesta ganadora y el momento en que se adjudica el contrato. Esta moratoria está diseñada para asegurar que los participantes restantes sean informados y que se les brinde la opción de impugnar los procedimientos establecidos en caso de que sean violados.
- En caso de que se infrinjan las normas y procedimientos establecidos en la ley, debe tener la posibilidad de impugnar y recurrir la decisión (Capítulo VIII).

Hay seis objetivos que forman parte de la legislación modelo sobre contratación pública que elaboró la Comisión de las Naciones Unidas para la Legislación sobre Comercio Internacional. Estos objetivos son sustancialmente congruentes con los esbozados en el artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) de acuerdo al artículo 9° de la convención de las naciones unidas contra la corrupción “Promueve la objetividad, el trato justo y la transparencia, para dar paso a la ejecución responsable del presupuesto público y evitar, con ello, los desvíos y el despilfarro de recursos, así como los abusos en las contrataciones públicas” (UNODC, 2013, p. 56), de esta forma la transparencia y los recursos públicos se ven respaldados por una institución internacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante tener presente que los conceptos que se mencionan en el Artículo 134 constitucional están relacionados con lo siguiente :

- El término «eficiencia» se utiliza para describir el proceso de lograr los objetivos deseados haciendo el uso más razonable de los recursos disponibles. En otras palabras, la eficiencia implica alcanzar el fin deseado al menor costo factible.
- La capacidad de cumplir los objetivos y metas programados, con los recursos de que se dispone y en un plazo determinado, se denomina eficacia. También conocida como economía, se refiere al ahorro o uso de dinero y otros bienes, mano de obra, tiempo y cualquier otro aspecto que sea beneficioso para la sociedad.
- El término «transparencia» se refiere a los procedimientos que se llevan a cabo de acuerdo con la ley y de manera justa para los participantes. También incluye el suministro de información fácilmente accesible e inequívoca sobre los procedimientos de contratación y los resultados.
- El término «honradez» se refiere al comportamiento responsable del administrador público, que incluye el cumplimiento puntual de sus tareas, así como el servicio rápido y adecuado a los administrados.

Después de ser analizados diferentes modelos elaborados para garantizar la eficiencia y eficacia en el proceso de adquisiciones gubernamentales, así como la asignación de obras públicas a través de licitaciones públicas también, cobra particular importancia el proceso de control.

El concepto de sistema de control al gobierno implica que durante el mismo proceso de las adquisiciones es posible monitorear la actuación de la autoridad y exigirle que rinda cuentas. Idealmente, un sistema de compras debe al menos contemplar que los participantes tengan la posibilidad de impugnar el fallo de la licitación pública o de presentar inconformidades y recursos de revisión de las resoluciones que emita la autoridad; que el ente encargado de revisar y resolver estas quejas sea independiente del resto del sistema de adquisiciones; permitir que, a partir de que se adjudica un contrato, sea posible analizar el proceso de una forma integral por medio de una auditoría interna o externa, y que existan sanciones para los servidores públicos y proveedores que contravengan la Ley. (IMCO, 2013 p. 81).

En este sentido, el Instituto Mexicano para la Competitividad (2013) pretende implementar el siguiente mecanismo de control: Toda adquisición o arrendamiento, independientemente de su cantidad o forma, está sujeta a un proceso de auditoría por parte de alguna autoridad fiscalizadora. Este es un mecanismo de control que debe estar inmerso dentro de la Ley.

El objetivo de las auditorías es verificar que los procedimientos de contratación se han realizado de forma ajustada a Derecho y que se ha cumplido la función de obtener bienes y servicios en las mejores condiciones para el Estado.

En términos generales, esta función corresponde a los órganos de control de los gobiernos (SFP o Contraloría del Estado) ya que se requiere que las auditorías sean realizadas por una institución independiente de la parte que realizó la transacción. Esto se debe a que es necesario que las auditorías cumplan cabalmente con este propósito. En el caso de que una auditoría revele que un funcionario ha cometido una infracción, el órgano de control es el encargado de determinar la disciplina adecuada de acuerdo con la normativa vigente.

Para los efectos del caso, el instituto señala que es necesario recurrir a diversos tipos de auditoría, para poder transparentar perfectamente los procesos de licitaciones públicas y resultados obtenidos, como lo son: Auditoría de la preparación de la licitación pública, Auditoría del método seleccionado para llevar a cabo la compra, Auditoría de la administración del proceso de compra y Auditoría de los procedimientos de adjudicación. Desde esta óptica, más que apostarle a los testigos sociales en los procesos, sin menoscabar su importancia relativa, el mecanismo de control más efectivo es la confirmación paso a paso de que los procedimientos de la licitación pública, a lo largo de todas y cada una de sus fases operativas, se llevaron a efecto siguiendo los más estrictos lineamientos constitucionales en términos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Dicho de otra forma, cada una de las auditorías propuestas para revisar los casos deben cumplir con el objetivo de dar claridad en los procedimientos específicos realizados, es decir, que el análisis de la información sirva como eje para dar certeza jurídica y administrativa de que no hubo desviaciones procesales atribuibles al fenómeno de la corrupción.

Con ese propósito, la Auditoría de la preparación de la licitación pública tiene como propósito determinar si las autoridades gubernamentales responsables calcularon de manera adecuada el valor de la compra y si se describieron de manera precisa y adecuada los requisitos y necesidades, al tiempo que la Auditoría del método seleccionado para llevar a cabo la compra, permite evaluar si los servidores públicos correspondientes eligieron un método admisible y adecuado para la licitación y si el método elegido asegura la transparencia y la justa competencia.

Por su parte, la Auditoría de la administración del proceso de compra permite determinar si todos los procesos que forman parte de la compra están bien organizados y documentados, así como si al momento de realizar la compra se tomó en cuenta si existía el financiamiento necesario, si se implementan los controles internos del sistema y si se monitorea y documenta la ejecución de las compras públicas realizadas en los diversos rubros seleccionados.

Finalmente, una Auditoría de los procedimientos de adjudicación implica analizar si la evaluación de las propuestas se llevó a cabo de manera correcta y si se evaluó de manera apropiada la idoneidad de los participantes.

Desde luego, si estos procedimientos de control de las operaciones se realizarán, el margen de desviaciones y prácticas corruptas podría disminuirse sustancialmente, por lo que sería necesario que la Secretaría de la Función Pública, de acuerdo a sus funciones administrativas de supervisión, evaluación y control de las actividades gubernamentales, coordinará las acciones, de forma tal que todas y cada una de las dependencias y organismos autónomos que realicen adquisiciones y contraten la realización de obras mediante licitaciones públicas, puedan responder directamente a la responsabilidad de análisis y control antes mencionadas.

La autoridad facultada para conocer de infracciones llevadas a cabo en las contrataciones públicas e imponer sanciones es la Secretaría de la Función Pública, que inicia el proceso sancionador cuando conoce de un acto o hecho presuntamente constitutivo de infracción, realizado por parte de licitantes, contratistas o de servidores públicos.

Lamentablemente, es posible coincidir con las investigaciones realizadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2013), sobre licitaciones públicas llevadas a efecto por la administración pública federal y de entidades federativas de la nación, en cuyos hallazgos se encuentran críticas sustentadas y propositivas en torno a su operación.

Los instrumentos de verificación que emplea la autoridad son ineficaces, ya que no se aplican como procedimiento regular, lo cual genera el riesgo de no constatar la calidad del contrato. Hacen falta los recursos humanos y las capacidades técnicas para llevar a cabo evaluaciones regulares que permitan, por una parte, evaluar la calidad del bien o servicio ofertado, y por otra, verificar que dicha calidad se mantenga hasta la finalización del contrato. (UNODC, 2013, p. 185).

Al interior de este panorama, las cifras de corrupción presentadas reflejan que a pesar de que éstos cumplen con lo establecido, aún persisten vacíos que se traducen en posibles espacios para prácticas corruptas, espacios que deben ser identificados y atendidos, tanto por la vía de la revisión y el reforzamiento legislativo, como por medios prácticos, entre ellos la serie de capacitaciones para fortalecer el conocimiento de los temas identificados como áreas de oportunidad que propone UNODC.

En cuanto a corrupción, UNODC comenta que “Los actos de corrupción que contaminan los procesos de contratación pública en el ámbito federal y en las entidades federativas consideradas difícilmente ofrecen la posibilidad de documentarse” (UNODC, 2013, p. 125). Miembros del sector público participante en las investigaciones de la UNODC destacaron que muchos de los actos relacionados con corrupción en compras públicas no se dan durante o después de los procesos de adjudicación, sino antes.

Algunas empresas incurrir en prácticas como el acuerdo previo entre proveedores o la designación de distribuidores exclusivos por parte de grandes transnacionales, que escapan a la detección de los compradores. Incluso se ha detectado que algunas empresas participan en los concursos con la intención premeditada de incumplir (con una partida pensada para el pago de la multa o sanción), asegurando que su bien o servicio sea colocado. (UNODC, 2013 p. 126).

Refiere el organismo que en algunas ocasiones, aunque el procedimiento de adjudicación sea transparente y conforme a la norma y sus formalidades, subsisten espacios de discrecionalidad que dan lugar a los actos de corrupción y, en el caso del sector público, hay un reconocimiento de que el fenómeno de las bases dirigidas se da en la formulación desde el área técnica, más que en el procedimiento, toda vez que en la mayoría de los casos, los actos de corrupción comprenden una coparticipación de servidores públicos y proveedores en su comisión.

Entre los hallazgos, ENODC también reporta que, a su juicio, hay una deficiente preparación técnica de servidores públicos, desconocimiento de características de bienes y servicios, definición de bases, modalidades de decisión y subjetividad, al mismo tiempo que reconoce que es poco factible que los servidores públicos tengan conocimiento específico de todos los bienes y servicios que contratan, especialmente cuando se trata de requerimientos novedosos.

Por ello, los miembros del sector público que participaron en la elaboración del documento reconocieron la necesidad de contar, dentro de la propia estructura organizativa, con un grupo de expertos especializado en los temas y necesidades de cada dependencia, grupo que en la mayoría de los casos no hay en las dependencias de la administración pública en sus diferentes niveles.

Se identificaron ofertas que definen las bases de licitación favoreciendo a un ofertante (bases dirigidas), preferencias por recurrir a ciertos proveedores o ciertas marcas (presión institucional), así como la existencia de agentes económicos dominantes, cuando legalmente la preferencia por marcas particulares únicamente puede darse como excepción a la licitación pública cuando pueda justificarse para cumplir necesidades específicas de las áreas. Como ya se ha dicho, este fenómeno se da principalmente desde la parte técnica de la formulación de los concursos.

Como consecuencia de la ausencia de una metodología para la realización de los estudios de mercado, existe una falta de claridad en los mismos. En principio, la opacidad es aceptable porque la ley no permite divulgar los resultados de este estudio. Esto se hace para evitar inducir a los participantes a pagar un precio determinado y garantizar que se obtiene el mejor precio posible. Esta deficiencia se caracteriza por el hecho de que los estudios de mercado no se realizan o no son exactos (los proveedores tienen tendencia a subir sus precios, a veces con la aprobación de la autoridad).

No es posible encontrar una técnica definida para la elaboración de estos estudios, lo que ayudaría a limitar el grado de discrecionalidad que entraña la preparación de estas investigaciones. La mayoría de las veces, esta tarea recae en la región que realiza la solicitud, que no posee los recursos humanos y los conocimientos técnicos necesarios para llevar a cabo una investigación completa. Esto se debe a que muy pocos organismos públicos cuentan con un departamento dedicado específicamente a la elaboración de estudios de mercado.

Luego entonces, podemos coincidir en que, como fue posible observar con los estudios de caso citados en el capítulo III, los instrumentos de verificación que emplea la autoridad son ineficaces, ya que no se aplican como procedimiento regular, lo cual genera el riesgo de no constatar la calidad del contrato.

El problema de fondo reside en que, como se señalaba previamente, simple y llanamente faltan “los recursos humanos y las capacidades técnicas para llevar a cabo evaluaciones regulares que permitan, por una parte, evaluar la calidad del bien o servicio ofertado, y por otra, verificar que dicha calidad se mantenga hasta la finalización del contrato” (UNODC, 2013, p. 128).

Lo cierto es que la normatividad vigente es muy adecuada a las aspiraciones de las licitaciones públicas, como figura medular del impacto multiplicador del gasto público en el conjunto de la economía nacional, pero evidentemente falta un largo trecho por recorrer en materia de una auténtica transparencia y rendición de cuentas, que es el propósito esencial, pero que es muy complejo y difícil llevar a la práctica en la realidad, por toda una serie de factores enumerados que, si logran ser atendidos con profundidad y oportunidad, podrían subsanarse y convertirse en un modelo de ejecución presupuestal del gobierno, con plena garantía de cumplir con los preceptos constitucionales, de organismos internacionales e instituciones nacionales en la materia.

Implementar un modelo idóneo que está sustentado en las mejores prácticas internacionales que en buena medida se establecen en la Carta Magna en su artículo 134, debería empezar por atender las causas que originan desviaciones presupuestales y prácticas desleales, que se han definido con profundidad en las argumentaciones precedentes, y ese debería ser uno de los objetivos fundamentales del llamado Sistema Nacional Anticorrupción, porque mientras no se atiendan dichas causas, no se podrá establecer un auténtico control procesal sobre las licitaciones públicas en general y en cada caso particular.

## CONCLUSIONES

- I. Un factor fundamental de la gestión pública del Poder Ejecutivo Federal, es el ejercicio de los recursos presupuestales aprobados por la Legislatura para llevar a cabo las funciones asignadas por la Constitución, mismos que se orientan a la ejecución de un conjunto de programas y proyectos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.
- II. La Constitución establece que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
- III. De lo anterior se desprende la importancia de analizar la figura de las licitaciones públicas, en la medida de que son una directriz jurídica que debe marcar la pauta para seleccionar de forma sistemática, las mejores opciones para realizar las diversas obras sujetas a ejecución.
- IV. Por consiguiente, el análisis de las formas de aplicación de las licitaciones públicas para llevar a efecto obras con toda una serie de propósitos, como lo son la construcción de obras viales, hidráulicas, de infraestructura variada, entre otras, es determinante para poder evaluar si efectivamente dichas licitaciones públicas están cumpliendo a cabalidad los propósitos para los cuales fueron creadas.
- V. La Real Academia Española define la licitación pública como “procedimiento mediante el cual una institución gubernamental selecciona entre varios aspirantes, a través de una convocatoria pública, a una persona física o jurídica que ofrece un bien o un servicio, tomando en cuenta el precio, la calidad”.

- VI. Al respecto, la RAE contextualiza que mediante este procedimiento se logra eliminar el tráfico de influencias y que la administración pública adquiera mediante un procedimiento equitativo y transparente el bien o servicio más conveniente para el administrado.
- VII. La licitación pública es un procedimiento de contratación en el que el Estado se obliga a celebrar un contrato para la adquisición de un bien o servicio, incluyendo la obra pública, con el interesado que, cumpliendo con determinados requisitos establecidos en la convocatoria de la entidad pública de que se trate, ofrezca al Estado las mejores condiciones de contratación. Este procedimiento se realiza mediante una declaración unilateral de voluntad contenida en una convocatoria pública.
- VIII. Este procedimiento está a disposición de todos los interesados que puedan cumplir las condiciones, por lo que la licitación pública es un procedimiento basado en la competencia.
- IX. Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones, solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la Ley.
- X. Actualmente, el marco legal vigente aplicable a las contrataciones públicas está formado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los capítulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por México, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como acuerdos, reglas, lineamientos y manuales expedidos básicamente por las Secretarías de Economía y de la Función Pública.

- XI. El artículo 134 constitucional dispone que “las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, deberán asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes” (CPEUM, 2016, p. 149).
- XII. Sin embargo, los escándalos de abusos por parte de servidores públicos, que ingresaron al servicio público para desviar cuantiosas sumas de dinero, han sido de tal magnitud que han hecho calificar al modelo de contratación pública, de carácter permisivo, abusivo, desigual y principalmente incontrolado.
- XIII. La corrupción se ha enquistado en muchas prácticas de las instituciones del Estado y las ha dejado cada vez más debilitadas para hacer frente a los retos nacionales, sin que las reformas aprobadas para su combate terminen de implementarse con vigor y efectividad.
- XIV. Por consiguiente, en materia de contrataciones públicas, es muy importante la existencia de mecanismos que garanticen un control efectivo de las actuaciones de los servidores públicos encargados de la tramitación de los procedimientos administrativos de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o las adjudicaciones directas; y la tutela judicial efectiva y sus derechos y principios componentes vendrían a jugar ese papel preponderante.
- XV. Lamentablemente, en México no existen mecanismos efectivos de control de las contrataciones públicas, ya que los existentes son de carácter formalista, anclados a ideas e interpretaciones que ya no corresponden a la realidad actual.
- XVI. La reforma constitucional de 2015 incorporó una serie de elementos para prevenir, controlar, detectar, disuadir y sancionar actos de corrupción, pero el Congreso de la Unión no modificó las leyes procesales, como la de Amparo, la de Procedimiento Administrativo o la del Procedimiento Contencioso Administrativo, con lo cual no se avanzó sobre un régimen efectivo de control jurisdiccional de los procedimientos de contratación pública.

- XVII. Las nuevas leyes General del Sistema Nacional Anticorrupción y General de Responsabilidades Administrativas establecen la creación de diferentes mecanismos que tienen como finalidad prevenir, controlar, detectar y disuadir las prácticas de corrupción; sin embargo, no se observan en las nuevas leyes, mecanismos de control jurisdiccional en las etapas arriba descritas.
- XVIII. La mayoría de los nuevos mecanismos que se incorporan en las leyes son de naturaleza preventiva, lo cual representa un avance muy importante en esta materia, pero es necesario fortalecer los otros mecanismos.
- XIX. Durante el proceso de licitación, la corrupción ha sido sin duda un problema importante con el que se han encontrado la gran mayoría de los Estados. Este problema proviene de diversas fuentes, siendo la más obvia las cuantiosas sumas de recursos públicos que se destinan a la adquisición de bienes y servicios por parte de los estados. Además, la ineficacia de las normas jurídicas en la materia y la ineficacia del control jurisdiccional durante las diversas etapas del procedimiento también han contribuido al problema.
- XX. Es precisamente el hecho de que fluyan grandes cantidades de recursos públicos para las contrataciones públicas lo que ha motivado a diversos servidores públicos a incurrir en prácticas indebidas; lo anterior, como ya se mencionó, aunado a la laxitud de las normas y al indebido control jurisdiccional que existe en la materia, ha sido el motor de lo anterior.
- XXI. Existen prácticas, como la entrega de porcentajes de dinero respecto del valor total a contratar a los servidores públicos que tienen la facultad de adjudicar la obra a cambio de avalarla a favor de determinada persona. Es sabido que la regla general para que una obra pública sea asignada a diversos contratistas en una parte importante del territorio nacional es el pago de dádivas. Algunas de estas prácticas incluyen el pago de regalos.
- XXII. Por ende, en la medida en que se vayan cerrando las brechas normativas, operacionales y de uso discrecional en torno a los procesos de selección en las contrataciones públicas en México, los recursos públicos ejercidos en este rubro podrán contar con un mayor valor en términos económicos y sociales.

- XXIII. El concepto de sistema de control al gobierno implica que durante el mismo proceso de las adquisiciones es posible monitorear la actuación de la autoridad y exigirle que rinda cuentas.
- XXIV. El mecanismo de control más efectivo es la confirmación paso a paso de que los procedimientos de la licitación pública, a lo largo de todas y cada una de sus fases operativas, se llevaron a efecto siguiendo los más estrictos lineamientos constitucionales en términos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
- XXV. La autoridad facultada para conocer de infracciones llevadas a cabo en las contrataciones públicas e imponer sanciones es la Secretaría de la Función Pública, que inicia el proceso sancionador cuando conoce de un acto o hecho presuntamente constitutivo de infracción, realizado por parte de licitantes, contratistas o de servidores públicos
- XXVI. Sin embargo, es posible coincidir con las investigaciones realizadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), sobre licitaciones públicas llevadas a efecto por la administración pública federal y de entidades federativas de la nación, en cuyos hallazgos se encuentran críticas sustentadas y propositivas en torno a su operación.
- XXVII. Los instrumentos de verificación que emplea la autoridad son ineficaces, ya que no se aplican como procedimiento regular, lo cual genera el riesgo de no constatar la calidad del contrato. Hacen falta los recursos humanos y las capacidades técnicas para llevar a cabo evaluaciones regulares que permitan, por una parte, evaluar la calidad del bien o servicio ofertado, y por otra, verificar que dicha calidad se mantenga hasta la finalización del contrato.
- XXVIII. El problema de fondo reside en que hacen falta los recursos humanos y las capacidades técnicas para llevar a cabo evaluaciones regulares que permitan, por una parte, evaluar la calidad del bien o servicio ofertado, y por otra, verificar que dicha calidad se mantenga hasta la finalización del contrato.

- XXIX. Lo cierto es que la normatividad vigente es muy adecuada a las aspiraciones de las licitaciones públicas, como figura medular del impacto multiplicador del gasto público en el conjunto de la economía nacional, pero evidentemente falta un largo trecho por recorrer en materia de una auténtica transparencia y rendición de cuentas, que es el propósito esencial, pero que es muy complejo y difícil llevar a la práctica en la realidad, por toda una serie de factores enumerados que, si logran ser atendidos con profundidad y oportunidad, podrían subsanarse y convertirse en un modelo de ejecución presupuestal del gobierno, con plena garantía de cumplir con los preceptos constitucionales, de organismos internacionales e instituciones nacionales en la materia.
- XXX. Implementar un modelo idóneo que está sustentado en las mejores prácticas internacionales que en buena medida se establecen en la Carta Magna en su artículo 134, debería empezar por atender las causas que originan desviaciones presupuestales y prácticas desleales, que se han definido con profundidad en las argumentaciones precedentes, y ese debería ser uno de los objetivos fundamentales del llamado Sistema Nacional Anticorrupción, porque mientras no se atiendan dichas causas, no se podrá establecer un auténtico control procesal sobre las licitaciones públicas en general y en cada caso particular.

## REFERENCIAS

- Arciniega, J. (2019). *“Contrataciones públicas y el combate a la corrupción en México”*, Revista de Administración Pública, 159, mayo-agosto. Recuperado el 22 de octubre del 2020 de: [https:// imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015\\_Libro\\_completo\\_Anatomia\\_corrupcion. pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf).
- Arroniz H. (2020). *LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: RETOS Y PERSPECTIVAS JURÍDICAS EN EL ESTADO MEXICANO*. Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 22 de octubre del 2020 de: <https://tinyurl.com/yyg3zjsg>
- Gómez de Lara, F. y Huacuja, S. (2016). *La contratación de bienes, arrendamientos y servicios en la administración pública federal. Un análisis sobre los contratos administrativos y sus implicaciones jurídicas de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)*. México, Novum. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado el 21 de septiembre del 2020 de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>.
- López, M. (2020). *El control de las contrataciones públicas en México. Propuestas para evitar la corrupción*. Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas. de la UNAM. Recuperado el 26 de septiembre del 2020 de: <https://tinyurl.com/yyg3zjsg>.
- Martínez, A. (2021). *Las licitaciones públicas en México: un instrumento de promoción democrática y competitividad económica*. Encrucijada revista electrónica del centro de estudios en administración pública, No 37° enero-abril 2021. FCPyS, UNAM. Recuperado el 14 de agosto del 2021 de: <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP>.
- México Evalúa (2016). *MeTroP: antídoto vs. La corrupción*. México, México Evalúa.
- México Evalúa (2018). *Léase si quiere gobernar (en serio)*. México, México Evalúa-CIDAC.
- OCDE (2015). *Combate a la colusión en los procedimientos de compras públicas en México, Informe Analítico del Secretariado sobre el Cumplimiento de la Legislación, Regulaciones y Prácticas de la CFE con las Mejores Prácticas de la OCDE*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la

- UNAM. Recuperado el 17 de julio del 2021 de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>.
- Ordóñez, D. (2017). *Análisis de las compras de gobierno como instrumento para el fortalecimiento de la competitividad y del mercado interno en México*. The Anáhuac Journal: Business and Economics, Vol. 17, núm. 2, 2017. Recuperado el 26 de septiembre del 2020: <https://1405-8448-taj-17-02-29.pdf>.
- Roldán, N. (s.f.) *La estafa maestra. Graduados en desaparecer el dinero público*. Planeta, 2018.
- Salazar, P. (2018). *¿Cómo combatir la corrupción?* UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 12 de mayo del 2022: [27.pdf \(unam.mx\)](27.pdf(unam.mx))
- Secretaría de la Función Pública (2017). *Licitación pública (LOPSRM y LAASSP)*. Gobierno de México. Recuperado el 26 de septiembre del 2019: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/1-3-1-licitacion-publica>
- UNODC (2013). *Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas: Evaluación legal en el Gobierno Federal, en el Distrito Federal y en el Estado de Puebla sobre el cumplimiento del Artículo 9° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Código Fiscal de la Federación.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Programa Prioritario de Brigadas de Detección y Reparación de Fugas 2019

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.