



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

POSGRADO EN DERECHO

**“CUMPLIMIENTO EN LA PRÁCTICA DE LOS PRINCIPIOS DEL ARTÍCULO 134
CONSTITUCIONAL EN EL PROCEDIMIENTO DE LA LICITACION PÚBLICA”.**

**TESINA PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO
QUE SUSTENTA EL
LIC. GUSTAVO AQUINO ALCÁNTARA**

**BAJO LA DIRECCIÓN DEL
DR. MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA**

MÉXICO, D.F.

ABRIL DE 2010

INDICE.

<u>INTRODUCCIÓN.</u>	1
<u>HIPÓTESIS.</u>	4
<u>CÁPITULO I.</u>	
<u>EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.</u>	5
<u>1. Artículo 134 constitucional.</u>	5
<u>2. Planteamientos generales.</u>	7
<u>3. Función de estos principios</u>	12
<u>CÁPITULO II.</u>	
<u>LOS PRINCIPIOS DE LICITACIÓN PÚBLICA.</u>	21
<u>1. Definición de conceptos.</u>	21
<u>1.1. Licitación Pública.</u>	21
<u>1.2. Eficiencia.</u>	26
<u>1.3. Eficacia.</u>	27
<u>1.4. Economía.</u>	28
<u>1.5. Transparencia.</u>	29
<u>1.6. Honradez.</u>	31
<u>1.7. Imparcialidad.</u>	31
<u>1.8. Recursos Públicos.</u>	33
<u>1.9. Servidor Público.</u>	34
<u>2. Aplicación práctica.</u>	36
<u>A. Actos Generales.</u>	38
<u>A.1. Planeación, programación y presupuestación.</u>	38
<u>A.2. Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras.</u>	40
<u>B. Actos Específicos.</u>	41
<u>B.1. Autorización presupuestal.</u>	41
<u>B.2. Preparación de bases o pliego de condiciones.</u>	42
<u>B.3. Publicación de la convocatoria.</u>	46
<u>B.4. Venta de bases y Junta de Aclaraciones.</u>	48
<u>B.5. Presentación de propuestas u ofertas.</u>	49
<u>B.6. Apertura de propuestas.</u>	50
<u>B.7. Fallo de adjudicación.</u>	51
<u>B.8. Formalización del contrato.</u>	52

<u>3. Responsabilidad de la denominada convocante.</u>	52
<u>3.1. La responsabilidad penal.</u>	53
<u>3.2. La responsabilidad de orden civil.</u>	56
<u>3.3. La responsabilidad administrativa.</u>	58

CÁPITULO III.

<u>PROPUESTAS DE CAMBIO.</u>	64
<u>1. En la aplicación de los principios en el procedimiento licitatorio.</u>	64
<u>A. Actos Generales.</u>	64
<u>A.1. Planeación, programación y presupuestación.</u>	64
<u>A.2. Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras.</u>	64
<u>B. Actos Específicos.</u>	65
<u>B.1. Autorización presupuestal.</u>	65
<u>B.2. Preparación de bases o pliego de condiciones.</u>	65
<u>B.3. Publicación de la convocatoria.</u>	66
<u>B.4. Venta de bases y Junta de Aclaraciones.</u>	66
<u>B.5. Presentación de propuestas u ofertas.</u>	67
<u>B.6. Apertura de propuestas.</u>	67
<u>B.7. Fallo de adjudicación.</u>	67
<u>B.8. Formalización del contrato.</u>	68
<u>2. Delimitación de responsabilidades de los servidores públicos.</u>	69
<u>3. Requisitos de los titulares de las áreas de recursos materiales.</u>	73
<u>CONCLUSIONES.</u>	78
<u>BIBLIOGRAFÍA.</u>	81

INTRODUCCIÓN.

¿Por qué escribir hoy sobre la Licitación Pública? La respuesta no puede ser más que por una convicción de que se trata de un tema de enorme actualidad y trascendencia, aunque parezca un tema superado en las discusiones jurídicas.

Evidentemente, importa estudiar el tema de la Licitación Pública porque se trata de un tema fundamental del Derecho Administrativo, pues esta institución es la forma de contratación administrativa del Estado, el destino de los recursos económicos en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, debe ser honesto y transparente, ya que todos los gobernados pagan sus contribuciones que recauda la Tesorería de la Federación vía impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, con una sana contratación administrativa actualizaremos el principio de rendición de cuentas necesario en un Estado democrático.

El texto constitucional vigente es el siguiente:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

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

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

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

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

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.”

Se desprende que la Licitación Pública, debe regirse por los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad, está investigación se dedicará a demostrar si los mismos son aplicables en la práctica administrativa.

Las leyes reglamentarias son la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, no definen cómo se deben interpretar los principios rectores que señala la Constitución y por consecuencia se crea de origen una laguna legal por omisión. Con la transformación del Estado y el Derecho, que en materia de derecho administrativo se ha orientado hacia un régimen más regulatorio, tales deficiencias no se han superado.

La razón de este trabajo es exponer tales circunstancias y opciones para mejorar la aplicación en la práctica de los citados principios.

HIPÓTESIS.

¿La Licitación Pública, su concepto y principios son vigentes y funcionales en la práctica dentro del marco jurídico establecido en el artículo 134 Constitucional, para la nueva realidad del Derecho Administrativo Mexicano?

El concepto de la - *Licitación Pública* - es la forma correcta para la contratación administrativa. La utilización de esta institución jurídica y sus principios establecidos en el artículo 134 Constitucional garantizan el adecuado uso de los recursos públicos; el actual procedimiento es el idóneo para garantizar la aplicación correcta y transparente de los recursos económicos del Estado. Se propone revisar en forma teórica y práctica la aplicación dentro de la Licitación Pública de los principios de modo que se reconozca que lo verdaderamente medular es su efectiva y adecuada aplicación dentro del procedimiento licitatorio, que permita satisfacer las necesidades generales del Estado y sirva como un incentivo de activación económica. En base a este análisis, a la experiencia práctica y a los vacíos legales en la interpretación y aplicación de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez, se establecerá la correcta forma de interpretación y aplicación que en la realidad cotidiana se cristalicen en asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, en la contratación administrativa estatal.

I. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.

1. Artículo 134 constitucional.

El origen del artículo 134 constitucional nos señala la preocupación del constituyente de regular la utilización de los recursos públicos, aunque con una precaria disposición constitucional se establece la figura del concurso en los trabajos de obra pública para obtener los mejores servicios se buscó erradicar los fraudes y favoritismos de los anteriores gobiernos, estableció precariamente las ideas de la subasta, convocatoria, propuestas en sobre cerrado y junta pública. No existieron en 60 años principios rectores a nivel constitucional y por tanto las administraciones públicas aplicaron estos conceptos sin tener algún eje rector que permitiera establecer pulcritud en su actuación.

En el año 1982 con la denominada renovación moral del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, la reforma a este artículo nos señala dentro de las consideraciones del dictamen legislativo la relevancia de que los servidores públicos tendrán tres tipos de responsabilidades la política, la penal y la administrativa, dentro de esta última se señalan los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que incurran en el desempeño de sus funciones.

Dentro del debate parlamentario se argumentó la necesidad de la reforma por la creciente corrupción de los últimos sexenios, al ser una exigencia del pueblo mexicano; sin embargo, no se plantea en la iniciativa con claridad la importancia de los principios planteados en la ejecución del gasto público, los alcances de la regulación son vagos y no dan claridad para la ejecución de los referidos principios dejando un vacío durante los siguientes años.

En cuanto a las obras públicas origen de este artículo constitucional, la ley reglamentaria fue la Ley de Obras Públicas del año de 1980, evidentemente esta norma no está acorde al espíritu de la reforma antes señalada. En cuanto a las adquisiciones, arrendamientos y servicios su regulación data de 1985 mediante la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles. Ambos ordenamientos no definen la aplicación en la práctica de los principios que se estudian en las denominadas licitaciones públicas.

El 30 de diciembre de 1993, once años después de la reforma constitucional, se publica la Ley de Adquisiciones y Obra Pública, como una novedad angular quedan reguladas las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma. Esta legislación delimitó que para asegurar la eficiencia, eficacia y honradez en la administración de los recursos económicos, debe planearse conforme a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo conforme a sus programas sectoriales a fin de dar cumplimiento a sus objetivos y metas anuales previstos en su presupuesto de egresos.

La segunda reforma publicada el 13 de noviembre de 2007, adiciona tres párrafos, su propósito fue establecer nuevas y más duras previsiones a fin de de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Es claro que esta reforma incorpora un nuevo principio pero con fines

electorales, pues prohíbe influir con la utilización del gasto público en la competencia entre los partidos políticos.

La tercera reforma a este artículo constitucional es del 7 de mayo de 2008, e integra los principios de economía y transparencia; desafortunadamente en ambas reformas no existen dentro de las leyes reglamentarias sus correlativos, que integren y apliquen dentro del procedimiento licitatorio los citados principios.

2. Planteamientos generales.

Del origen del artículo constitucional, presento los siguientes cuestionamientos:

¿El procedimiento de la Licitación Pública, es vigente y funcional el concepto o institución jurídica de referencia, en el marco de la nueva realidad del Derecho Administrativo y el Estado en México?

¿Se cumplen con los principios constitucionales consignados en el artículo 134 dentro del procedimiento de la Licitación Pública?

Se analizará si el uso adecuado de los recursos públicos que consigna el artículo 134 Constitucional, mediante el acto administrativo denominado Licitación Pública es el medio idóneo para garantizar la aplicación correcta de los recursos económicos del Estado. Si dentro de su procedimiento se aplican los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Así como analizar, en la práctica cómo se traducen los mismos para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad. Si se deja al buen criterio del funcionario en turno su aplicación o existen reglas claras para su utilización; si el criterio de imparcialidad es excluido en su aplicación dentro de la Licitación Pública conforme al texto constitucional o se debe entender implícito dentro de los mencionados principios.

¿Existe definición dentro de la legislación vigente de los principios que señala el 134 constitucional?

¿Cómo se evalúan los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad?

¿Qué problemas en la práctica impiden el cumplimiento dentro del marco del Derecho Administrativo?

¿Del análisis teórico-práctico de esta tesina podemos proponer mejoras concretas al procedimiento de la Licitación Pública vigente?

Revisaremos si la legislación vigente nos define los conceptos con los que se van a utilizar los recursos públicos y si dentro del procedimiento de la Licitación Pública existe un método adecuado para su evaluación o en la práctica existen circunstancias que no permiten que el funcionario actúe de forma imparcial en su evaluación.

De los diversos procedimientos que en la práctica se realizan, se hace una revisión con la finalidad de determinar que problemas son los más recurrentes y que no permiten que se cumpla adecuadamente con el objetivo de satisfacer las necesidades del Estado en sus diversas variantes y en consecuencia proponer mejoras para que los referidos principios se cumplan de forma global.

El uso de los recursos públicos es una responsabilidad que se debe manejar con el cuidado que la realidad actual nos exige, la transparencia, la honestidad y la rendición de cuentas a los gobernados surge como una parte fundamental en la democracia de la actualidad. No existirá gobierno que se legitime ante sus ciudadanos y que se conserve en el poder sino es mediante esta fórmula.

Por lo anterior considero que en la actualidad es indispensable repensar el marco jurídico que rige el manejo de los recursos públicos a través de Licitación Pública, procedimiento en mi forma de ver correcto pero en la práctica difícil de aplicar por los servidores públicos que no estén capacitados y por la complejidad de traducir los principios que rigen los concursos que en la legislación vigente son indeterminados y con imprecisiones en la aplicación práctica de cada procedimiento licitatorio, lo que conlleva el actuar de la Administración Pública a ser considerado imparcial.

A lo largo de 10 años en donde he sido titular de las áreas de recursos materiales me he podido percatar que no existen reglas claras que le permitan a los servidores públicos aplicar los principios en los fallos que se realizan en los procedimientos licitatorios. Esto trae como consecuencia que en una gran mayoría de los casos se dan fallos en donde no se establece con claridad la aplicación de los mismos y por ende los referidos actos administrativos carecen de la debida motivación y fundamentación, lo que trae como consecuencia la posible impugnación de las resoluciones administrativas por falta de una adecuada técnica jurídica.

La dispersión que existe en la responsabilidad de los entes de la Administración Pública dentro de sus manuales administrativos, provoca que la convocante identificada como el área de recursos materiales, sea la que carga con todo el peso de la responsabilidad jurídica de las licitaciones públicas, por lo regular haciendo a un lado a las áreas requirentes o usuarias y las áreas jurídicas, de las que no se define con claridad su responsabilidad y participación. Con una clara regulación se permitiría responsabilizar con facultades inherentes a todos los que participan en los eventos del

procedimiento licitatorio y sería importante que los órganos de control interno participen activamente asumiendo la responsabilidad de asesores y no solo de observadores.

La escasa y en ocasiones total carencia de conocimientos de los titulares de las áreas de recursos materiales es otro tema que repercute en la aplicación de los principios de referencia; tomando en consideración que se ejecuta el gasto público que se recauda vía contribuciones. Es de suma importancia que se norme con requisitos a sus titulares y respectiva estructura desde los personales, académicos, trayectoria y experiencia, con una fiscalización especial de su patrimonio, pues lamentablemente en muchas dependencias son nombrados titulares que ven el área como un verdadero botín político.

Como una pretensión de este trabajo se propondrá mejoras en la interpretación de los principios del artículo 134 de nuestra Carta Magna; una propuesta de la delimitación de la responsabilidad de los servidores públicos que por lo general participan en el procedimiento licitatorio, así como un perfil que deben reunir los responsables de las áreas de recursos materiales, que en la práctica no existe.

Las modificaciones del artículo 134 constitucional, no han sido suficientes para dejar en claro que la relevancia de la utilización de los recursos públicos es un factor indispensable para el desarrollo del país, puesto que la compra oportuna y los ahorros que se puedan obtener de la misma mejorarán el desarrollo nacional. El factor ingreso-ingreso dará como resultado una economía sana que podrá ser aplicada en las diversas necesidades sociales actuales, el país tiene grandes necesidades de inversión y sin una legislación que dé relevancia a este factor el desarrollo económico es letra muerta.

México inició un proceso de transformación hacia una economía de mercado desde la década de los noventas del siglo pasado, dicha transformación implicó profundas modificaciones de la concepción de las funciones y fines del Estado y por tanto del Derecho, esta transformación ha incrementado el actuar del Estado y por ende sus actividades comerciales han crecido en una forma repentina, la renovación moral fue el inicio pero en la actualidad la utilización de los recursos económicos continua, el complejo acto administrativo de la Licitación Pública va en desarrollo a métodos cada días más modernos. Dicho proceso de transformación no ha sido suficiente en los años recientes, de forma que en la actualidad México pareciera encontrarse a medio camino entre el paradigma previo y el nuevo que esbozaron las reformas antes mencionadas.

Un concepto fundamental que se maneja en la Licitación Pública, es el de ser un medio idóneo para garantizar la aplicación correcta de los recursos económicos del Estado. La tramitación de la Licitación Pública, además de perseguir como finalidad asegurar para la Administración Pública las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, también contempla la eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad; aspectos, estos últimos, que integran la moralidad administrativa. El régimen de competencia de la Licitación Pública, bajo un nivel de igualdad de condiciones para los oferentes, permitirá a la Administración Pública conocer cuál es el mejor precio que se le ofrece. El mejor precio, aún cuando pudiera representar un beneficio para las finanzas públicas, no asegura al Estado que sea la oferta más conveniente. Por tal motivo, y a fin de evitar que la Licitación Pública se preste a rebajas excesivas del precio que comprometan en definitiva la correcta prestación contratada, nuestro sistema jurídico, tratándose de

obras públicas y de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, no sólo toma en cuenta la oferta de más bajo precio, sino que también la condiciona a la calidad de los productos, al financiamiento, a la oportunidad y demás circunstancias pertinentes, pues la mala calidad en los bienes y servicios, se traduce en un costo mayor para el Gobierno.

El autor Manuel Lucero, nos señala en su obra que al contemplar como finalidad la moralidad administrativa, la Licitación Pública evita que pueda existir complicidad entre funcionarios y contratistas o proveedores del Estado, que llevarían a adjudicaciones con motivos diversos a los requeridos por la Administración Pública. En los ordenamientos jurídicos de adquisiciones y obras públicas, se establece la nulidad absoluta de los actos administrativos, que se realicen en contravención a las normas jurídicas que regulan el procedimiento licitatorio, así como el fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles y penales a los servidores públicos que hubieran incurrido en tales irregularidades.¹

En virtud de lo anterior, la justificación de la presente investigación es tratar de demostrar la importancia de poner en práctica los principios de referencia y que sean los mejores servidores públicos los encargados de su aplicación pues así podremos rendir cuentas en forma transparente de los recursos públicos a todos los gobernados.

3. Función de estos principios.

Para los ordenamientos jurídico-administrativos, la incorporación positiva de principios entraña el reconocimiento de postulados medulares y rectores dirigidos a

¹ LUCERO ESPINOSA, Manuel, LA LICITACIÓN PÚBLICA, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México 2004, páginas 11 y 12.

servir de guías para la acción administrativa. Aportados por la dogmática, los principios son asumidos positivamente por el legislador como una fórmula ineludible de explicar los valores sociales, éticos y políticos de un conjunto de normas, en este caso la contratación estatal, que como estándares permanentes deben ser concretados mediante la acción específica de los administrados y administradores.

Si bien los principios son normas, como las procedimentales o sustantivas, que están dirigidas a los operadores de la contratación administrativa, a diferencia de las demás reglas, poseen una preeminencia valorativa respecto de aquellas en la medida que sirven de su referente necesario para dotarlas de contenido y señalarle sus contornos. De ahí, que la inobservancia a un principio de la contratación administrativa debe ser considerada como más grave que el incumplimiento de cualquier otra norma sustantiva o procedimental de la contratación estatal, ya que el infractor no solo viola una regla jurídica sino uno de los valores que subyacen a todo régimen jurídico de la materia.

Por otro lado, las normas que asumen los principios de contratación administrativa poseen un alto nivel de abstracción y generalidad a diferencia de las otras reglas de la materia que son circunscritas a determinados presupuestos de hecho. En virtud de esta abstracción y generalidad elevada, los principios poseen un dinamismo potencial que le permite ser aplicable a cualquier momento de la contratación estatal (previo al proceso de selección, al procedimiento de selección del mismo, a la ejecución contractual y hasta su liquidación), e incluso, no solo respecto de la realidad prevista por el legislador, sino también, respecto de cualquier realidad futura que pueda presentarse en la contratación administrativa.

Encontramos que los principios en la contratación administrativa pueden tener las siguientes funciones:

- 1) Función teleológica general.
- 2) Función interpretativa del ordenamiento sobre la materia.
- 3) Función integradora respecto a los vacíos del ordenamiento sobre la materia
- 4) Función orientadora para los funcionarios y dependencias responsables.

En la primera función, veremos los valores que los principios representan un estándar instrumental respecto a lo que debe ser finalidad de las normas, procesos, reglas y actuaciones de los postores y las entidades: obtener bienes, servicios u obras de calidad requerida, en forma oportuna y a precios adecuados. Aun cuando consideramos que esta función corresponde más bien a toda la regulación del sistema de contrataciones estatales y no solo de los principios, importa destacar que la regulación de esta actividad tiene como objetivo no el cumplimiento de procedimientos formales, ni la búsqueda del menor gasto *per se*, sino que las necesidades de bienes, servicios u obras de las entidades sean cubiertas en términos de calidad, oportunidad y razonabilidad de costos.

En la segunda función los principios de la contratación administrativa son los elementos que el legislador ha considerado básicos para encauzar, los actos de los interesados, postores, adjudicatarios y contratistas del Estado, y los actos de las entidades públicas licitantes y contratantes. Pero no se trata de una orientación meramente indicativa, sino de verdaderos límites a la discrecionalidad de la administración y a la libertad de actuación de los particulares dentro de las relaciones

pre y post-contractuales, de modo que permitan el control concurrente o posterior sobre su corrección, a través de la adecuación a los principios.

Los principios sirven a las autoridades administrativas, administrados, y demás agentes que deban interpretar la norma (por ejemplo, jueces en el proceso contencioso administrativo) para que en función de ellos puedan resolver los problemas hermenéuticos en la aplicación de los preceptos de la relación pre y post-contractual.

Como tercera función tenemos que los principios también sirven a las autoridades, administrados y demás, para cubrir los vacíos que la normativa tenga, de modo que pueda crearse a partir de los principios un criterio jurídico para la resolución del caso en concreto.

La última función es la que se considera la más importante, en virtud de que cada uno de los principios sirven como parámetro para medir la corrección de la actuación llevada a cabo por las autoridades administrativas a cargo de los procesos de selección o de su ejecución y conclusión. En caso de que las normas establezcan márgenes de discrecionalidad para la actuación del servidor público, éste deberá ejercerla de forma que sus decisiones estén acordes con los principios establecidos en la constitución.

Ahora, el tema central de nuestra tesis es la institución jurídica de la Licitación Pública, la cual hemos delineado como un procedimiento de diversos actos administrativos, es decir, un conjunto de actos ligados encaminados a un fin que es seleccionar al futuro cocontratante de la Administración Pública, quien será la persona que le ofrezca al Estado las mejores condiciones y ventajas de contratación, a la luz del interés público. Por tanto debemos considerar dos tipos de principios los sustantivos, que abarcan el actuar correcto del servidor público y los principios adjetivos, que deben

regular el procedimiento. Ambos se pueden confundir en la práctica en su función y aplicación, pero debemos buscar distinguir en cada etapa del desarrollo de una licitación este hecho, para que todos los servidores públicos actúen de la misma forma en circunstancias similares y que las facultades discrecionales no se tornen incontrolables en perjuicio del erario público.

Como lo hemos señalado los principios aplicables a todos los momentos de la contratación administrativa deberán ser: legalidad, moralidad administrativa, libre competencia, imparcialidad, eficiencia, economía, transparencia y trato justo e igualitario.

La legalidad es por demás importante en el actuar administrativo, pues como se sabe el Estado solo puede ejecutar lo que esté facultado, más allá de la visión positivista de pensar que lo que reza la ley será lo que realice el servidor público. Aquí el tema relevante será que los actos a los que esté facultada la Administración Pública deben estar fundados y motivados, lo anterior para estar en condiciones de aplicar los demás principios que regulan la Licitación Pública.

El principio de moralidad, tomando en consideración que no basta que la autoridad y los particulares den estricto cumplimiento a la legalidad formal, sino que también es necesario que las actuaciones satisfagan valores de la moral y la ética, tales como la probidad, entendida ésta como el actuar con rectitud y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal; la veracidad y equidad de los hechos para no afectar a la comunidad, en contrataciones administrativas innecesarias.

La libre competencia o concurrencia al permitir que participen a ofertar sus bienes y servicios todos los particulares en una competencia sin preferencias es un fundamento necesario. El trato igualitario para el desarrollo de este principio es básico, es indispensable que los pliegos de condiciones o bases de las licitaciones sean incluyentes y no excluyentes al solicitar características de marcas o patentes determinadas de los bienes o servicios requeridos, es un deber cuya aplicación da un resultado justo en la contratación administrativa.

El principio de imparcialidad está conceptualizado como la exigencia de que las decisiones de las autoridades a cargo de los procesos de selección se adopten sustentadas en la legalidad y en criterios técnicos que permitan objetividad en el tratamiento a los particulares. Este principio refleja el fundamento mismo de la institución y apunta a delimitar los alcances de la discrecionalidad con que cuenta la Administración Pública para determinar los requisitos mínimos métodos de evaluación y calificación de las propuestas de los particulares; como puede apreciarse el eje fundamental es la objetividad con que debe mantenerse la autoridad al decidir todos los aspectos del procedimiento de contratación.

La eficiencia se refiere a oportunidad, calidad de los bienes, servicios y obras, que contrata la Administración Pública, esta es una evaluación sobre los resultados de la actividad estatal, teniendo diversas connotaciones dentro del procedimiento de contratación administrativa.

El principio de economía comprende dos aspectos distintos aplicables a las fases precontractual y contractual, según se trate de la economía de la dependencia gubernamental convocante o de la economía de los postores.

El principio de transparencia o de publicidad de los actos, implica la accesibilidad de los interesados postores, contratistas y terceros de la información que el Estado posea, administre o cree antes, durante y después de todo proceso de selección, no solo con el objeto de promover la participación sino también de facilitar la crítica pública y el control social sobre los actos administrativos del Estado.

El principio de trato justo e igualitario, es uno de los paradigmas de la Licitación Pública, el cual debe ser abordado con cautela tanto en lo teórico como en la praxis, la no aplicación de este principio es el fiel de la balanza entre tener un contrato administrativo o no con algún particular.

Resulta evidente que para la postura positivista pura los principios generales del derecho son creados directamente por las normas positivas, generadoras de un orden político determinado, o son normas inducidas por vía de generalizaciones sucesivas de los propios textos positivos, con lo que resultan ser así principios científicos abstraídos de las normas particulares. Dada la vinculación de esta concepción con el Derecho positivo, en este contexto puede hablarse de principios generales del ordenamiento jurídico del Estado.

Contrariamente, para la posición iusnaturalista pura los principios generales del derecho constituyen una fuente separada del Derecho positivo, no siendo otra cosa que reglas de Derecho Natural expresivas de verdades jurídicas universales dictadas por la recta razón y cuya existencia y validez no depende, por tanto, de lo que disponga el derecho del Estado. Es en esta doctrina en donde debe estudiarse la necesidad de aplicar exclusivamente los principios positivos a la Licitación Pública, pues como se desprende de las funciones de los principios los mismos no se agotan en el fallo de

adjudicación o en el contrato administrativo respectivo, pueden surgir controversias que los jueces a la luz de los principios generales de derecho tendrán que evaluar si se respetaron los principios positivos que marca la ley, resolver en base a criterios universales de derecho del actuar de los servidores públicos en caso de enriquecimientos inexplicables, en el campo procedimental permitir que los concursantes tengan derecho de audiencia pleno para aclarar sus propuestas. En conclusión que la Administración Pública utilice elementos lógicos y éticos del derecho, que por ser racionales y humanos para salvaguardar el interés públicos mediante los contratos administrativos útiles para el desarrollo social, tecnológico y educativo de la sociedad, deberían ser el común para todos los Estados.

Decir que estamos ante principios universales que existen al margen de la voluntad del Estado y que se fundamentan directamente en las convicciones de la comunidad no implica necesariamente el reconocimiento de su independencia como algo fatalmente contrario al derecho positivo, siendo por el contrario más realista y constructivo afirmar que algunos de estos principios existen de hecho sin un reflejo positivizado porque el legislador no siente la necesidad de recrearlos o reproducirlos, al ser mera expresión de la naturaleza de las cosas y las instituciones. Es el Estado quien prioritariamente precisa tales principios y los asume en cuanto brindan un entramado de reglas y verdades básicas indispensables para construir sobre el mismo un sistema mínimamente coherente y con algunos visos de perdurabilidad en un orden pacífico y libre.

No han de verse, pues, estos principios del Derecho Natural como necesariamente ajenos y anteriores al ordenamiento estatal, formando parte de un supuesto orden

jurídico axiomático previo y desligado del derecho positivo, sino como elementos o atributos del ordenamiento mismo; no, pues, como valores antecedentes, sino inmanentes, y ello se advierte observando el nexo donde se funden los valores y las normas positivas desde cualquier perspectiva. Desde el ángulo del derecho positivo, comprobando que en realidad es literalmente imposible la existencia de un sistema jurídico sin la concurrencia de ese acervo principalista, pues ninguno podría funcionar al margen o en contra de principios tales como los del respeto recíproco, buena fe, confianza, de proporcionalidad, del debido cumplimiento de las obligaciones, de la interdicción del enriquecimiento injusto o responsabilidad por daños, por lo que referirse a estos principios como valores antecedentes, en puridad, no tiene sentido; por otra parte, desde la perspectiva propia de los principios del Derecho Natural se llega rápidamente a la conclusión de que es estéril elucubrar sobre el valor jurídico de estos principios prescindiendo de la referencia del Derecho positivo que es el tejido en donde aquellos principios tienen necesariamente que descargar toda su potencialidad y combinarse con los principios positivados que cita el artículo 134 constitucional en la contratación administrativa.

II. LOS PRINCIPIOS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.

1. Definición de Conceptos.

1.1. LICITACIÓN PÚBLICA.

Como primer concepto a revisar analizaremos la Licitación Pública, en forma gramatical es variada la denominación que la doctrina y la legislación le ha conferido a esta institución jurídica, en Estados Unidos se le denomina “*bidding*”, en España “*subasta pública*”, “*subasta*” y “*concurso-subasta*”, en Francia “*l’adjudication*”, en Italia “*asta pública*”; Daniel Ramos Torres añade, “Licitación consiste en la acción de licitar, ésta última palabra es un verbo transitivo que quiere decir ofrecer precio por una cosa en subasta; Licitación, subasta y concurso tienen en común la existencia de una concurrencia u oposición de oferentes que tienen interés en que se les adjudique un contrato.”²

Coincide el autor Manuel Lucero al señalar que nuestra legislación en forma confusa usa como sinónimos la palabra licitación, concurso o subasta que en su opinión resultan impropias desde el punto de vista jurídico, considerando que tal confusión tiene su origen en su significado etimológico y gramatical. El primero nos señala que licitación se deriva del latín *licitatione*, que es un ablativo de *licitatio-onis*, que significa venta de subasta, y de acuerdo con el segundo, consiste en la acción de licitar palabra que es un verbo transitivo que quiere decir ofrecer por una cosa en subasta o almoneda.³

Rodrigo González Sandoval, nos refiere en su obra, “es el procedimiento para seleccionar al contratante de la Administración Pública, que tiende a establecer la mejor

² RAMOS TORRES, Daniel, LICITACIÓN PÚBLICA, 1ª Edición, Editorial Escuela Nacional de Administración Pública, México 2004, página 100.

³ LUCERO ESPINOSA, Manuel, op. cit. página 7.

oferta, el precio más conveniente para la adquisición o enajenación de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras y sobre la base de una previa justificación de la idoneidad ética, técnica y financiera de las personas que intervienen”.⁴

El autor Jorge Fernández Ruiz, la define como “el procedimiento administrativo desarrollado en un régimen de competencia o contienda, encaminado a seleccionar al cocontratante de la Administración Pública de un contrato administrativo” y agrega, “dicho procedimiento debe estar animado por el propósito de obtener para la administración todos los beneficios que permitan la justicia y la equidad”.⁵

El mismo autor nos ofrece una definición derivada del latín *licitatio-onis*, acción de poner en precio, de pujar en subasta, de luchar, de contender. Licitación es ofrecer en precio por una cosa en subasta o almoneda. Dentro de un contexto actual se puede explicar como el procedimiento administrativo desarrollado en un régimen de competencia o contienda que le permite a la Administración Pública celebrar un contrato administrativo de compra, arrendamiento, prestación de servicios y obra pública.⁶

En la doctrina podemos observar que, existen divergencias cuando los estudiosos tratan de definir el concepto y naturaleza jurídica de la Licitación Pública, algunos nos señalan el alcance del concepto en su definición gramatical y otros en su fin y forma de llegar al mismo. En consecuencia no buscaremos una definición absoluta para esta institución jurídica.

⁴ GONZALEZ SADOVAL, Rodrigo, LA LICITACIÓN PÚBLICA Y EL CONTRATO ADMINISTRATIVO, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2008, página 55.

⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “DERECHO ADMINISTRATIVO, CONTRATOS”, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2000, página 169.

⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, DICCIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 2006, páginas 174 y 175.

Para Lucía Valle, la Licitación es el procedimiento administrativo por medio del cual la administración selecciona sus proveedores, sus contratistas para obras o servicios, o finalmente enajena bienes.⁷

La Licitación Pública constituye el medio más idóneo para la contratación administrativa y se fundamenta en el doble propósito de lograr mejores condiciones técnicas y económicas para la Administración Pública, nos refiere el autor Carlos Serrano.⁸

La Licitación es un procedimiento relativo al modo de celebrar determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la administración condiciones más ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación), con lo que el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se inspira, para alcanzar la finalidad buscada, en estos dos principios: igualdad de todos los licitantes ante la Administración y cumplimiento estricto de las cláusulas del pliego de condiciones, de acuerdo con la opinión del autor Enrique Sayagués.⁹

El mismo autor nos señala que la Licitación no es un contrato, tampoco como un acto aislado, pues es un conjunto de actos que en realidad es un procedimiento; las principales partes de ese procedimiento son confección y publicación del pliego de

⁷ VALLE FIGUEIREDO, Lucía, LICITACIÓN Y ADMINISTRACIÓN INDIRECTA, Revista de Derecho Público, Santiago de Chile, números 25-26, enero-diciembre, 1979, página 134.

⁸ SERRANO RODRÍGUEZ, Carlos Eduardo, LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica 1991, página 38.

⁹ SAYAGUÉS LASO, Enrique, LA VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS QUE REGULAN LAS LICITACIONES PÚBLICAS, Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, año 48 número 1 enero, Montevideo Uruguay 1950, página 42.

condiciones, presentación de las propuestas por los interesados, admisión de éstas y adjudicación, algunos administrativos y otros actos particulares; de ese conjunto de actos de ese procedimiento nace el vínculo contractual.¹⁰

Con las anteriores opiniones nos queda claro que realmente la Licitación Pública no es un concepto o institución jurídica aislada, empezamos a entender que es una serie de momentos que se desarrollan dentro del mismo concepto y por tanto en cada etapa no deberemos perder de vista si existe en la práctica la forma de aplicar los principios que deben regular el procedimiento licitatorio.

Es evidente que todas estas aproximaciones a una definición de lo que debemos entender por Licitación Pública nos hacen ver un aspecto valorativo de moralidad de la Administración Pública, pues dentro de ésta debe darse cumplimiento cabal con el compromiso ético de desempeñar sus funciones con honestidad y eficacia en beneficio de la colectividad, siendo necesario establecer y promover mecanismos normativos, lo cual solo se podrá lograr haciendo una valoración constante de la normatividad existente en la materia para adecuarla a los requerimientos jurídicos y técnicos que el crecimiento gubernamental exige.¹¹

Derivado de las diversas definiciones que nos dan los autores citados y con la finalidad de poder centrar el tema de este trabajo, revisaremos los puntos de coincidencia que nos ayudarán a revisar si en la práctica y en cada etapa del

¹⁰ SAYAGUÉS LASO, Enrique, LA LICITACIÓN PÚBLICA, Actualizada 2004 Daniel Hugo Martins, Editorial BF Lida, Uruguay 2005, página 44.

¹¹ MANZANO ORTEGA, Rafael Alejandro, LA LICITACIÓN PÚBLICA Y OTROS MEDIOS PARA LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2004, páginas 4 y 5.

procedimiento de una Licitación Pública se cumplen los principios que marca nuestra constitución o si solo son enunciativos.

El autor Christian Meade Hervert, señala tres características generales en los conceptos de la Licitación Pública:

- “Es un procedimiento, es decir, un conjunto de actos ligados encaminados a un fin.
- El fin del procedimiento es seleccionar al futuro cocontratante de la administración pública.
- La persona seleccionada es la que le ofrezca al Estado las mejores condiciones y ventajas de contratación, a la luz del interés público”.¹²

Coincide con estas tres ideas el autor Manuel Lucero y lo expresa en su obra:

“1. Es un procedimiento, en virtud de que se comprende de una serie de actos regulados por las normas administrativas.

2. Ese procedimiento tiene como finalidad seleccionar a la persona, física o jurídica, con la cual la Administración Pública habrá de celebrar un contrato determinado.

3. La selección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas para la Administración Pública”.¹³

¹² MEADE HERVERT, Christian, LICITACIÓN PÚBLICA Y MEDIOS DE DEFENSA, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2002, páginas 16 y 17.

¹³ LUCERO ESPINOSA, Manuel, op. cit. página 9.

En cuanto a la concepción jurídico-administrativa, Roberto Dromi nos señala que la Licitación no es un contrato, ni tampoco un acto, sino una serie de actos, un procedimiento administrativo preparativo de la voluntad contractual.¹⁴

El mismo autor nos refiere que la naturaleza de la Licitación Pública es un procedimiento administrativo preparativo de la voluntad contractual. En su consideración los principios jurídicos que rigen este procedimiento especial deben ser los fundamentales del procedimiento administrativo, y que son los sustanciales de legalidad y defensa, en cuanto a los principios formales nos refiere a la oficialidad, informalismo y eficacia.¹⁵

A partir de las reformas de 1982, 2007 y 2008, tenemos como principios que rigen y deben observarse dentro del procedimiento de la Licitación Pública los siguientes:

- Eficiencia
- Eficacia
- Economía
- Transparencia
- Honradez
- Imparcialidad

1.2. EFICIENCIA:

Existen opiniones que dicen que es una connotación técnica, de metas y programas con su realización, sin ver la valoración de que el cumplimiento de la meta

¹⁴ DROMI, Roberto, INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires Argentina 1983, página 387.

¹⁵ DROMI, Roberto, LICITACIÓN PÚBLICA, 2ª Edición, Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires Argentina 1999, páginas 81 a 85.

resuelva el programa respectivo, independientemente de que la obtención de dichas metas logre efectivamente el resultado práctico que se pretende o resuelva el problema perseguido en la creación del programa específico.¹⁶

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 2º fracción XII, nos indica que la Eficiencia en el ejercicio del gasto público se da con el ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma.

1.3. EFICACIA:

El autor Rodrigo González no señala, que este principio puede englobarse dentro del significado otorgado a la eficiencia, ya que aquella se resume en la obtención del resultado práctico deseado; distingue que son distintos estos principios ya que no todas las acciones gubernamentales pueden estar regidas por un cálculo de costo-beneficio y hay casos en que la urgencia exige al administrador una capacidad de respuesta inmediata para la resolución de un problema, sin que por ello se prevea la opción más favorable en cuanto a precio y que la oportunidad de la atención del requerimiento puede evitar gastos innecesarios o pérdidas significativas a la Administración Pública.¹⁷

Para Roberto Dromi este principio tiene como objeto inmediato hacer más eficiente la actuación administrativa y la participación de los administrados, que impone reglas de celeridad, sencillez y economía procesal. Dromi refiere este principio al procedimiento a la facilidad del ejercicio de las acciones y recursos a favor de los administrados en la estructura administrativa.¹⁸

¹⁶ GONZALEZ SADOVAL, Rodrigo, op. cit. página 21.

¹⁷ Id., página 22.

¹⁸ DROMI, Roberto, op. cit. página 85.

Aunque ambos autores enfocan en forma distinta el alcance de este principio, por cuestiones de investigación nos quedaremos con la primera idea que se aproxima más a nuestra legislación vigente, en la que se busca que las licitaciones sean eficaces en cuanto a resolver las necesidades de un área dentro de la Administración Pública y no para el acceso de los gobernados a las distintas fases del procedimiento licitatorio y sus defensas como sería el caso del recurso de inconformidad.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 2º fracción XI, nos indica que la eficacia en la aplicación del gasto público es lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas.

1.4. ECONOMÍA:

Este concepto lo debemos entender como el ahorro que debe obtener la Administración Pública al asignar las compras que realiza mediante el procedimiento licitatorio, es decir que los precios sean aceptables de acuerdo a los estudios de costo-beneficio que se realicen en cada caso en concreto. El realizar contratación de grandes volúmenes de bienes, obras, arrendamientos y servicios, debería compararse como contratos de mayoreo y por tanto los precios que se obtengan deben ser los más competitivos, es ahí donde entenderemos este principio.

“En el ejercicio del gasto público, siempre debe prevalecer una relación de adecuación entre el empleo de los recursos económicos que se administran y los objetivos que se persiguen. De esta manera, una correcta administración, debe

sustentarse en un ejercicio ordenado del gasto que alcance los fines perseguidos” nos comenta en su obra Rodrigo González.¹⁹

No perderemos de vista que la economía es la ciencia que estudia las leyes y relaciones que tienen los hombres en la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios, que aporta valiosos datos a la administración como son la disponibilidad de la materia prima, situación del mercado, mercado de trabajo, problemas de exportación e importación, balanza de pagos, etc. En mi consideración estos datos deben de incorporarse en los estudios de mercado y relación costo-beneficio de los bienes, servicios, arrendamientos y obras que se contratan.

1.5. TRANSPARENCIA:

El autor Manzano Ortega se refiere a este principio de la siguiente manera, “es un concepto que se define así mismo y a su vez, es el principio en el que mejor se constata la moralidad administrativa (aspecto valorativo en cuanto a su finalidad) de la Licitación Pública, ya que todo manejo de recursos públicos independientemente de ser administrados con eficiencia, eficacia y honradez, no debe prestarse a malas interpretaciones respecto de malas aplicaciones; y por el contrario demostrar siempre una buena aplicación libre de cualquier duda o cuestionamiento que pudiera empañar la imagen de quien los gestiona y precisamente esto último significa transparencia”.²⁰

Roberto Dromi nos da una exposición amplia de este principio que es una conjugación de lo que el Estado y los gobernados debemos esperar del gasto de los recursos públicos, “El procedimiento licitatorio permite ver con claridad el actuar de los

¹⁹ GONZALEZ SADOVAL, Rodrigo, op. cit. páginas 22 y 23.

²⁰ MANZANO ORTEGA, Rafael Alejandro, op. cit. página 13.

órganos de la Administración en la disposición y uso que se da a los fondos públicos en la contratación administrativa” y continúa más adelante “La licitación pública es un procedimiento que hace viable la diafanidad del obrar público, fundamentalmente como hemos dicho, en el manejo de los fondos públicos, pero también del obrar privado, esto es de quienes participan en condiciones de igualdad y competencia en este procedimiento. Así, todos los oferentes que se presentan a un procedimiento licitatorio y que cumplen con las exigencias legales y del pliego (que es la ley del contrato), tienen asegurada, entre otras, la garantía de exigir que todas las propuestas presentadas coincidan estrictamente con el pliego de condiciones, y en esa medida se lo considerará éticamente valioso. Se entiende entonces que la transparencia, como principio rector de la licitación pública, abarca respecto del actuar administrativo el cumplimiento irrenunciable de los principios de legalidad, moralidad, publicidad, participación real y efectiva, competencia, razonabilidad, responsabilidad y control. A su vez, los particulares-proponentes-oferentes, coadyuvan en este procedimiento para que haga efectivo el principio de la correcta actuación administrativa.”²¹

Abarca este principio, nos señala el autor Daniel Ramos, el actuar de la Administración Pública en cuanto al cumplimiento irrenunciable de una efectiva rendición de cuentas, es decir, se inscribe en la orientación ética y jurídica del Estado cuando celebra contratos con los particulares.²²

²¹ DROMI, Roberto, op. cit. páginas 104 y 105.

²² RAMOS TORRES, Daniel, op. cit. página 113.

1.6. HONRADEZ:

Como un principio fundamental del Estado de Derecho que integra tanto el aspecto económico en cuanto al apoderamiento de bienes ajenos o el aprovechamiento del servidor público al ejercer las funciones de su cargo para obtener ventajas fuera de su marco de actuación y en general al comportamiento responsable del administrador público a dar cumplimiento a sus obligaciones y a prestar un servicio oportuno a los gobernados.²³

Dentro de los diversos autores no existen más alusiones al presente principio, pues no es fundamental para el procedimiento licitatorio, pues la aplicación en conjunto de los otros principios nos lleva a la conclusión honesta del servidor público responsable de las áreas de recursos materiales, en una primera aproximación mencionaré que es el más importante y descuidado principio en nuestra legislación y no dentro del procedimiento licitatorio, sino por los requisitos que deben cubrir los servidores públicos candidatos a ocupar estos cargos los cuales deben de ser de probada honestidad.

1.7. IMPARCIALIDAD:

Este concepto dentro del procedimiento licitatorio es identificado por algunos autores con el de igualdad, el autor Manzano Ortega lo considera de los más importantes puesto que con base a éste se especifican los valores éticos de la actuación de la Administración Pública o moralidad administrativa y que tiene que ver con una clara oposición a la corrupción. La Licitación Pública se basa en la competencia de varias propuestas y a que se seleccionó la más conveniente. La

²³ GONZALEZ SADOVAL, Rodrigo, op. cit. página 22.

igualdad se manifiesta cuando los oferentes se encuentran en igualdad de condiciones, sin que la autoridad favorezca o perjudique alguna propuesta, concluyendo esta igualdad con una doble finalidad ser garantía para la protección de los intereses y derechos que tienen los proveedores o contratistas y como oferentes o particulares constituir una garantía para la Administración Pública al seleccionar la oferta más ventajosa.²⁴

La imparcialidad consiste en dar igualdad a los proponentes en la adjudicación de un contrato, de tal manera que permita la competencia entre todos, procurando evitar preferencias a unos u otros, para así posibilitar la elección de quien hace la mejor oferta. No debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a unos de los oferentes en perjuicio de otros, así lo refiere el autor Meade Hervert y continúa manifestando que la igualdad debe ser para los oferentes en cuanto al acceso de la información relacionada con el procedimiento licitatorio en cuanto a que los requisitos, condiciones que contengan las bases de licitación sean los mismos para todos y con esto se garantiza que la elección del mejor proponente sea la que cumpla con las condiciones superiores tanto técnicas como económicas,²⁵ con esto la calificación de las propuestas no sea un acto de autoridad discriminatorio contra los oferentes que participan.

El autor Enrique Sayagués nos señala, “Todos los licitantes han de estar colocados en igualdad de condiciones. No puede acordarse preferencia a ningún licitante, porque éste se encontraría en evidente ventaja frente a los demás. Por otro

²⁴ MANZANO ORTEGA, Rafael Alejandro, op. cit. páginas 11 y 12.

²⁵ MEADE HERVERT, Christian, op. cit. páginas 19 y 20.

lado, la Administración, al examinar y juzgar las propuestas, ha de proceder con imparcialidad, aplicando el mismo criterio, pues sino desaparecería la situación de igualdad en que deben encontrarse”.²⁶

Roberto Dromi nos señala que la administración no puede conceder prerrogativas o privilegios a unos y negar arbitrariamente derechos a otros, la administración está obligada a tratar en forma igualitaria a los interesados so pena de ilegitimidad de la decisión por afectar la imparcialidad que debe guardar el trámite del procedimiento licitatorio.²⁷ En nuestra opinión, la imparcialidad es la ejecución de la igualdad que debe dar el servidor público a los proveedores dentro y fuera del procedimiento licitatorio.

1.8. RECURSOS PÚBLICOS:

En su obra Jacinto Faya nos remite al profesor uruguayo Ramón Valdés Costa, quien afirma que “los recursos públicos son los ingresos de la Tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica. La noción y fin de los recursos públicos va íntimamente ligada a la concepción que se tenga del Estado. La concepción estatal del liberalismo clásico que le asignaba al Estado las limitadas funciones de policía, justicia y ejército, concebía a los recursos públicos como reales cargas públicas de los particulares, afirmando que los gastos públicos carecían de toda productividad, debiéndose limitar a lo más estricto y necesario.”²⁸

Las finanzas públicas modernas revolucionan el concepto y fin de los ingresos de los gastos públicos, no solo es actuar con tareas tradicionales; ahora el Estado toma a su cargo las necesidades públicas de carácter económico y social. El Estado deja de

²⁶ SAYAGUÉS LASO, Enrique, op. cit. página 51.

²⁷ DROMI, Roberto, op. cit. página 83.

²⁸ FAYA VIESCA, Jacinto, FINANZAS PÚBLICAS, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México 2003, página 64.

limitarse a supervisar la actividad de los particulares e interviene directamente en la economía con medidas de control, fomento público, creación de empresas estatales destinadas a la producción de bienes y servicios de carácter esencial y necesario y en las tareas de planificación económica.

“Dentro de esta moderna concepción de las finanzas públicas, los recursos del estado no se limitan a asegurar los gastos indispensables de la administración, como sucedía en la Hacienda Clásica, sino ahora estos recursos venían a constituir uno de los medios de que se valía el Estado para llevar a cabo sus actividades de intervención en la economía del país.”²⁹

La complejidad de las sociedades modernas hace que los recursos públicos sean instrumentos del desarrollo económico y social, por lo que su correcta utilización va ser en beneficio de los gobernados, consecuentemente el respetar adecuadamente los principios que rige el artículo 134 constitucional en la ejecución del recurso público se torna de vital y esencial importancia para el desarrollo nacional, es por eso que la figura de la Licitación Pública debe ser estudiada con seriedad y no realizar reformas que en aras de la modernidad permitan que se descuiden los principios que este trabajo estudia, como lo revisaremos más adelante.

1.9. SERVIDOR PÚBLICO:

Para llegar a este concepto el autor Galindo Camacho primero define la función pública, “la que menciona como la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan. La función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal

²⁹ FAYA VIESCA, Jacinto, op. cit. páginas 64 y 65.

administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”³⁰ Las personas que ejecutan material o intelectualmente la organización administrativa de la función pública, los identificaremos como servidores públicos.

Entenderemos por Servidor Público a las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los tres Poderes de la Unión, así como aquellas otras que manejan o apliquen recursos federales y son sujetos al régimen de responsabilidades.

El funcionario de derecho o servidor público, debe reunir las siguientes características: la ley crea el puesto público que desempeña, con la esfera de su competencia; debe reunir todos y cada uno de los requisitos, que señala la Constitución y la ley correspondiente y su designación la debe hacer la autoridad competente.

El Título Cuarto de nuestra Constitución establece un régimen de responsabilidades para los servidores públicos constituido en cuatro ámbitos del derecho: constitucional, penal, civil y administrativa.

La responsabilidad constitucional es aquella que se hace valer a través del denominado juicio político de responsabilidad, las causas de procedencia es por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses o derechos públicos fundamentales de la nación o buen despacho, la estudia el Congreso de la Unión.

La responsabilidad penal procede si por el empleo, cargo o comisión en ejercicio de sus funciones el servidor público realiza un acto u omisión tipificado como delito en

³⁰ GALINDO CAMACHO, Miguel, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I 4ª Edición, Editorial Porrúa, México 2003, página 237.

el Código Penal Federal, en su Título 10º: “Delitos cometidos por los Servidores Públicos”, su investigación está a cargo del Ministerio Público Federal.

La responsabilidad civil se presenta cuando el servidor público no da cumplimiento a las obligaciones que le impone la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se traduce en menoscabo del patrimonio de éste.³¹ También se da cuando el servidor público irroga daños y perjuicios a un particular, de conformidad a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Se inicia por reclamación de parte interesada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones en el manejo de los recursos económicos que afecten los principios de honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad, transparencia, eficiencia, eficacia y economía. En este caso es la Secretaría de la Función Pública a quien le toca su investigación y estudio correspondiente, de conformidad a lo establecido en Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; así como aplicar las sanciones que en derecho procedan, pueden ser conductas graves o no graves y aplicar amonestaciones privadas o públicas, suspensión del empleo, cargo o comisión hasta por un año, destitución, sanción económica o inhabilitación temporal, mismas que pueden combinarse siempre y cuando no sean excluyentes entre sí.

2. Aplicación práctica.

Partiendo de que el constituyente de 1917, no deja claro qué principios debe de aplicar la Administración Pública en el acto jurídico denominado concurso y que es con

³¹ GALINDO CAMACHO, Miguel, op. cit. página 279.

la denominada renovación moral de 1982, en la que se incluyen la figura de la Licitación Pública y los principios que la regulan, así como los incluidos en la reforma de 2007 y 2008, se revisara en la práctica cómo las leyes secundarias de este texto constitucional pretenden traducirlos a la realidad cotidiana de las compras y obras gubernamentales.

En general abordaremos las etapas o fases del procedimiento licitatorio que en realidad son actos administrativos independientes, a efecto de ver si en cada etapa existe una aplicación estricta de los principios en cada etapa o si su aplicación es aislada dentro del procedimiento y en su conjunto se aplican todos los principios señalados en el artículo 134 constitucional.

Los actos que conforman una Licitación Pública son generales y específicos:

A.- Los Generales:

- Planeación, programación y presupuestación y
- Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamiento, Servicios y Obras.

B.- Los Específicos:

- Autorización Presupuestal;
- Preparación de las bases o pliego de condiciones;
- Publicación de la convocatoria;
- Venta de bases y Junta de aclaraciones;
- Presentación de propuestas u ofertas;
- Apertura de propuestas;
- Fallo de adjudicación; y
- Formalización del contrato.

A.- Los denominados generales en este trabajo, por cuestiones de comprensión serán los que son indispensables y previos del procedimiento licitatorio; otorgan al mismo viabilidad en cuanto a una ordenada orientación de los recursos públicos, definen que objetivos y metas contarán con gasto corriente y de inversión.

A.1.- Planeación, programación y presupuestación.

En términos generales las compras, servicios, arrendamientos y obras de la Administración Pública inician dentro de las áreas financieras de cada dependencia gubernamental, pero se rigen sin observar los principios del 134 constitucional, aquí encontramos el primer problema de metodología dentro de este trabajo, esto a pesar de que en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con la Misma en sus respectivos artículos 24, se manifiesta que los recursos se administrarán de conformidad a los citados principios constitucionales.

El área responsable de planear, programar y presupuestar los recursos económicos se guía para tal fin de su presupuesto histórico y dentro de los capítulos de gasto correspondientes, que para el caso de las adquisiciones, arrendamientos y servicios son los capítulos 2000 (Materiales y suministros), 3000 (Servicios generales), 4000 (Subsidios, transferencias, provisiones económicas, ayudas, erogaciones y pensiones), 5000 (Bienes muebles e inmuebles) y para obra pública y servicios relacionados con la misma es el capítulo 6000 (Obras públicas), se olvida por ende, de los conceptos básicos de la planeación que la entenderemos como el instrumento que va fijar los objetivos y metas, de la programación que serán los instrumentos que nos

fijarán los tiempos y acciones y por último la presupuestación que es en concreto el recurso económico.

Los objetivos y metas no se evalúan entonces por los principios de estudio pues solo se acotan a reflejarlos en el documento denominado Presupuesto de Egresos de la Federación, que tiene una vigencia anual. Aquí solo se estudia la asignación de los recursos económicos por dependencia y entidad gubernamental, en su elaboración no existe justificación, pues es un documento de carácter general del cómputo anual de los gastos y de los impuestos a recaudar. El presupuesto es una de las partes más importantes que integran el programa económico político del Estado, constituye la base sobre la cual se va a sostener el desarrollo económico, político y social de la Nación y se traduce en servicios públicos, escuelas, presas hidráulicas, servicios de salud y en un sinnúmero de programas de desarrollo y beneficio social.

A pesar de esto no existe una adecuada justificación de lo que se va gastar con las necesidades reales de los ciudadanos; no existen diagnósticos de los requerimientos de las distintas dependencias que den como resultado una administración eficaz con los montos que le serán asignados. No hay dentro del aparato gubernamental una dependencia que fije los programas y las metas de toda la Administración Pública y que justifique que el recurso económico que se va ejecutar se ajusta a los principios en estudio. En consecuencia en esta etapa previa al procedimiento licitatorio, los principios son de carácter enunciativo, sin obligación del servidor público que integra el presupuesto de realizar un diagnóstico de necesidades ni de justificar dentro de los objetivos y metas los referidos principios constitucionales.

A.2.- Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras.

Como una obligación dentro de las áreas administrativas que manejan los recursos materiales encontramos la de realizar cada año este programa. Nuevamente resulta que este documento es de carácter financiero-contable, elaborado dentro de los primeros meses del año, esto derivado de que hasta que se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, esto sucede en los últimos días de noviembre y dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación, se da a conocer los montos asignados por dependencia y entidad del gobierno federal. Por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se valida esta información y le hacen de conocimiento a cada dependencia y entidad la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable a nivel de desagregación por partida presupuestal lo que da el volumen anual de gasto que tienen asignados. A su vez, las oficinas encargadas de la administración interna de cada dependencia y entidad deberán comunicar la distribución correspondiente a sus respectivas unidades responsables a más tardar cinco días hábiles después de recibir la comunicación por parte de la referida Secretaría.

Con el oficio del techo presupuestal asignado a cada dependencia y entidad, se procede a elaborar el programa de referencia, lo cual se realiza tomando como referencia el Clasificador Objeto del Gasto, el cual es un catálogo que unifica las partidas presupuestales y las divide en: capítulo 1000 Servicios personales; capítulo 2000 Materiales y suministros; capítulo 3000 Servicios generales; capítulo 4000 Subsidios, transferencias, provisiones económicas, ayudas, erogaciones y pensiones; capítulo 5000 Bienes muebles e inmuebles; capítulo 6000 Obras públicas, capítulo 7000

Inversión financiera; capítulo 8000 Participaciones y aportaciones federales y estatales; y capítulo 9000 Deuda pública.

Todos estos capítulos del Clasificador Objeto del Gasto tienen una desagregación de partidas presupuestales, que se denomina el presupuesto analítico, es en este momento que las áreas de recursos materiales elaboran su programa anual de adquisiciones, el cual es un documento que si bien tiene los montos de recurso presupuestal asignado por partida, objetivo y metas es solo enunciativo, pues no se justifican dentro de este documento los principios que nos ocupan en el presente trabajo. Así mismo, tampoco resuelve el tipo de procedimiento para su asignación, si va ser una Licitación Pública nacional o internacional, o alguna de las excepciones reglamentadas en las leyes de la materia respectiva; por lo antes descrito tenemos que el documento que va regir la anualidad de las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, se fundamenta con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad, pero no se motiva adecuadamente al caso en particular de cada programa.

B.- Los específicos, son los que se dan dentro del procedimiento licitatorio que en cada caso en concreto deben de existir previo el uno del otro por ser todos una consecuencia del anterior, son actos administrativos independientes que se relacionan en forma sistemática cuya consecuencia final es la decisión de la Administración Pública de ejercer los recursos públicos.

B.1.- Autorización Presupuestal.

Posterior a que se tiene autorizado el Programa Anual de Adquisiciones o de Obras, las áreas usuarias o requirentes tramitan las requisiciones de compra o

solicitudes de servicio conforme a su Programa Operativo Anual (POA), y así se da el primer documento del procedimiento licitatorio en la práctica. En este documento se expresa la necesidad de compra, servicio, arrendamiento u obra que solicita un área distinta de la responsable del área de recursos materiales; esta requisición de compra o solicitud de servicios, arrendamientos u obra, señala en forma global la necesidad por cantidad y tipo de medida, lo común es que en un anexo independiente se realice la especificación del bien, obra o servicio a contratar, este primer documento sirve para que se inicie el procedimiento licitatorio y le sea asignada la autorización presupuestal.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con la Misma en sus respectivos artículos 25 y 24, establecen que las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública, solamente cuando cuentan con la autorización, global o específica, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del presupuesto de inversión y de gasto corriente, conforme a los cuales deberán programarse los pagos respectivos. En consecuencia este primer acto administrativo es fundamental para el nacimiento del procedimiento licitatorio.

El único principio que se puede vislumbrar que se utiliza durante esta etapa es la eficacia, pues las áreas usuarias buscan al tramitar este documento lograr sus objetivos y metas, y por ende la aplicación del gasto público.

B.2.- Preparación de las bases o pliego de condiciones.

Como una base piramidal en nuestra consideración, es esta etapa del procedimiento licitatorio, pues es aquí en donde se define qué se quiere, cómo se

quiere y para cuándo se quiere el bien, servicio u obra, así como las condiciones, derechos, obligaciones y responsabilidades de las partes contratantes.

El autor Manuel Lucero nos dice al respecto, que es una descripción detallada de la contraprestación requerida por la Administración Pública, que va a constituir el objeto de la contratación, es un documento elaborado por el área administrativa denominada recursos materiales, creado unilateralmente por la Administración Pública, destinadas tanto para la formalización del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detalla en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes. “Por ello, las bases o pliego de la licitación incluye condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, que se resumen por un lado en cláusulas de tipo general, las cuales constituyen verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto versan sobre el procedimiento licitatorio en sí, y por otro lado, cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas al contenido del contrato a celebrar.”³²

Roberto Dromi define a las bases de licitación como “el conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por el licitante. En él se especifican el suministro, obra o servicio que se licita, las condiciones a seguir en la preparación y ejecución del contrato y los derechos y obligaciones de los oferentes y del futuro contratista.”³³

Nuestra jurisprudencia nos señala: “constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma

³² LUCERO ESPINOSA, Manuel, op. cit. páginas 18 y 19.

³³ DROMI, Roberto, op. cit. página 83.

circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento licitatorio en sí, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios.”³⁴

Enrique Sayagués explica, el pliego de condiciones como el “conjunto de cláusulas redactadas por la Administración, especificando el suministro, obra o servicio que se licita, estableciendo las condiciones del contrato a celebrarse y determinando el trámite a seguir en el procedimiento de licitación”.³⁵

La opinión de Daniel Ramos es que, “los pliegos de condiciones o bases de licitación, son un documento elaborado de manera unilateral por el órgano licitante, que contiene un conjunto de cláusulas que establecen requisitos jurídicos, técnicos y económicos, que deben cubrir los licitadores que pretendan se les adjudique el contrato administrativo en cuestión; y que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes”.³⁶

Como queda claro la elaboración del documento de bases de la Licitación es el documento clave dentro de la Licitación en la práctica, en el que participan en su elaboración un cuerpo colegiado compuesto por el área de recursos materiales identificada por lo general como la convocante, el área usuaria que en este momento

³⁴ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Octava Época, tomo XIV, octubre de 1994, página 318.

³⁵ SAYAGUÉS LASO, Enrique, op. cit. página 101.

³⁶ RAMOS TORRES, Daniel, op. cit. página 113.

puede ser la técnica, el área de recursos financieros y como asesores el órgano interno de control y el área jurídica.

Las bases de licitación están compuestas por dos documentos básicos los requisitos o condiciones y el anexo técnico. Ambos documentos deben de ser elaborados inspirándose en los principios de estudio, al ser un órgano colegiado es difícil que cada parte tenga definida su responsabilidad en sus funciones respectivas pues lo común es que en los manuales administrativos la función se define como participar en la elaboración de las bases de la licitación para los funcionarios que participan en este órgano.

En esta etapa al integrarse la revisión de bases quien elabora en la práctica las bases en su aspecto administrativo y legal, es el área de recursos materiales, aquí debe cerciorarse de la aplicación del principio de imparcialidad y honestidad, pues los requisitos no deben ser excluyentes para los participantes, no pedir requisitos que solo algunos proveedores puedan cumplir para no ser parciales, así como no favorecer bajo ningún interés tanto personal como económico dando información anticipada a ningún oferente. El de economía se puede revisar en este momento sólo si se tiene un estudio de mercado real y no solo tres cotizaciones que cubran un requisito de sondeo de mercado. Se aclara que al seleccionar en forma indiscriminada quien cotiza los bienes, servicios u obras el área de recursos materiales incurre en una imparcialidad absoluta pues para solicitar estas cotizaciones no existe una justificación de los proveedores a los que se le solicitan; aunque en forma inconclusa pues en este momento se desconocen las ofertas, que se presentarán en la fase respectiva, se empieza aplicar el principio referido.

El anexo técnico es elaborado, propuesto y presentado por el área usuaria, quien tiene el requerimiento y al cubrir su necesidad cumplirá con sus objetivos y metas planteadas en sus Programas Operativos Anuales. Cabe mencionar que el principio de eficacia se inicia a ejecutar, en este momento se define el objeto a licitar en este acto, si por decisión unilateral el área requirente determina establecer requisitos con cierta parcialidad se deja de observar una de los principios rectores del procedimiento licitatorio, además de que esta área puede incurrir en actos de ilegalidad al actuar en forma preferente sobre el objeto requerido por preferencias personales o de algún beneficio económico. En la práctica por lo común no existe capacidad técnica para determinar por el área de recursos materiales y los asesores si se están estableciendo los denominados candados en favor de proveedor alguno, por lo que existen grandes probabilidades de que se dejen de observar en esta etapa los principios de honradez e imparcialidad y que el cuerpo colegiado autorice las bases o pliego de condiciones viciadas de origen.

Desafortunadamente, en la última reforma de fecha 28 de mayo del 2009, a la Ley de de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionadas con las Mismas, se deroga el artículo 31 que regulaba las bases y el reformado artículo 33 respectivamente, desaparece esta figura con lo que en mi consideración el punto medular de la Licitación Pública se deja en una laguna jurídica en perjuicio de los intereses de la Administración Pública.

B.3.- Publicación de la convocatoria.

Este momento del procedimiento licitatorio es aparentemente el más sencillo para observar el principio de transparencia e imparcialidad, ya que se ponen a la vista de

cualquier oferente las condiciones legales y administrativas que debe cumplir, así como el objeto de la Licitación, lo anterior derivado de que por ley se debe de publicar en el Diario Oficial de la Federación y en compranet dependiente de la Secretaria de la Función Pública, para hacer de conocimiento a todos los interesados la intención de la Administración Pública de llevar a cabo un contrato con los particulares que cubran los requisitos.

Conceptualmente se entiende que la convocatoria es una invitación general e indeterminada a la Licitación Pública que se formula a todos los posibles interesados en contratar con la Administración Pública, con la misma se dan los datos generales de la licitación. Al ser una invitación indeterminada se justifica el principio de imparcialidad a favor de la convocante, al poner a la vista de todos se actualiza la transparencia dentro del procedimiento licitatorio.

No hay que confundir el acto de publicación con el contenido de las bases o pliego de condiciones, pues las condiciones y el objeto a licitar pueden estar viciado por las razones comentadas en el punto que antecede. El contenido de las bases de licitación puede ser imparcial y estar dirigida a ciertos proveedores, como es el caso de establecer que se convoque a fabricantes de cierto producto y no se acepte a distribuidores del mismo producto, esto en sí ya es un acto de imparcialidad y limitante a los interesados o comercializadores de productos de cierto ramo.

Con la reforma en comento se tendrá como resultado una imparcialidad absoluta pues al desaparecer de nuestra legislación las bases dentro del procedimiento licitatorio las dependencias y entidades podrán dar la información incompleta o parcial a los interesados lo que redundará en perjuicio de las ofertas a presentar.

B.4.- Venta de bases y Junta de aclaraciones.

Con relación a la venta de bases este punto que no presenta mayor relevancia dentro del procedimiento licitatorio, hubo un cambio con la reforma del artículo 30 y la derogación del artículo 31 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y los artículos 32 y 33 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionadas con la Misma, que expresan respectivamente que la obtención de la convocatoria es gratuita; la desaparición de la figura de bases o pliego de condiciones da como resultado que ya no existe la venta de bases. Antes de esta reforma, la venta de bases denotaba una parcialidad con la compra en las oficinas de las bases y compranet, pues en la mayoría de los casos las compradas en el sistema de compranet eran más económicas que las adquiridas en el domicilio de la convocante. Esto se justificaba por el hecho de que las compradas en las oficinas generan un gasto a la dependencia o entidad de la Administración Pública, por papel y fotocopias, aunado a esto no existía una medida del costo generalizada por hoja de las bases o pliego de condiciones.

La Junta de aclaraciones es un acto previo a la presentación de propuestas por parte de los oferentes, tiene como propósito ventilar dudas o aclarar las bases o convocatoria publicadas; esto no es de menor relevancia para los principios en estudio, pues alguna aclaración tendenciosa en este acto del procedimiento puede cambiar el sentido de la Licitación y dejar en entre dicho el respeto a la honradez e imparcialidad del servidor público responsable de dirigir el procedimiento pues al hacer precisiones a la convocatoria se pierde el espíritu de esta fase del procedimiento, que es el de aclarar dudas de los participantes dando respuesta a las preguntas formuladas.

Consideramos que no se debe permitir las precisiones por parte de la convocante dentro de esta etapa y en su caso si están mal planteadas las condiciones y el objeto a licitar, ésta se debería cancelar con las consecuencias respectivas.

Es importante mencionar que en este acto solo participarán los oferentes que hayan pagado el costo de las bases, esto legitima su interés. Con la reforma a las leyes secundarias esto se acaba y en nuestra opinión es en contra de los intereses de la Administración Pública, en atención a que puede haber participantes que solo busquen confundir con preguntas tendenciosas a la convocante con la finalidad de hacer caer en el error a la misma y establecer especificaciones que favorezcan a sus grupos mercantiles y con esto la autoridad convocante se vuelve vulnerable en caso de la interposición de un recurso de inconformidad, ya que aunque no tenga el recibo de pago de bases como anteriormente se hacía, cualquiera que haya estado presente físicamente o mediante internet podrá legitimar su personalidad para interponerlo. Estas medidas seguramente afectarán el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia, imparcialidad y honestidad, pues en caso de que quieran los participantes en esta etapa obstaculizar la adjudicación de cierta compra, servicios, arrendamiento u obra, no les costará ningún pago a la convocatoria publicada.

B.5.- Presentación de propuestas u ofertas.

Concluidas las fases anteriores del procedimiento, los oferentes están ya en condiciones de presentar su propuesta en virtud de que la Administración Pública ya ha fijado las condiciones y el objeto de la Licitación, hecho este de carácter inamovible con lo que se aplican y deben respetar los principios de imparcialidad y honestidad dentro de su procedimiento licitatorio respectivo. Los licitantes u oferentes tienen un interés

legítimo en que las normas se respeten por parte de la convocante y nace el derecho subjetivo consistente en la facultad de un sujeto para exigir de otro una acción u omisión concreta, protegida por el derecho objetivo; el derecho subjetivo supone la existencia de dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa.

En la práctica algo que debe cerciorarse el servidor público que preside el acto de la convocatoria es que las propuestas presentadas por los oferentes estén debidamente garantizadas con sus fianzas de sostenimiento de la oferta. Esto refleja un acto de absoluta imparcialidad para la convocante y de transparencia puesto que se descalificará a quien no garantice a favor de la Administración Pública y con esto se transparenta el actuar de la convocante puesto que esta medida es en beneficio de los intereses del Estado.

B.6.- Apertura de propuestas.

Los oferentes deben cumplir con todos los requisitos impuestos en las bases de licitación o actualmente en la convocatoria. Este acto se realiza en el día y hora previamente establecido, en junta pública y en presencia de todos los oferentes y de los representantes de las áreas usuaria, jurídica y el órgano interno de control, se da inicio al acto de apertura, su celebración es un acto formal, su finalidad es levantar una minuta y establecer que contienen las propuestas de los oferentes, si cumplen con la documentación administrativa y legal, así como la propuesta técnica y económica. Al ser un evento público se actualiza el principio de transparencia en el actuar de la Administración Pública, así como el de imparcialidad al tener la convocante que detallar los documentos si son presentados por los concursantes, esta revisión es solo cuantitativa.

B.7.- Fallo de adjudicación.

En este evento la convocante realiza el análisis cualitativo de las propuestas presentadas por los oferentes y tomando el principio de imparcialidad, razonará qué propuestas desechará fundando y motivando dicha descalificación, es de vital importancia en este momento que el representante del área jurídica proporcione a la convocante los elementos que dan convicción al acto administrativo para respetar la garantía de legalidad que exige el artículo 16 constitucional.

Resulta indispensable para un fallo fundado y motivado contar con un dictamen de evaluación cuantitativo y cualitativo, detallado de todas las proposiciones presentadas, en donde se elija la oferta idónea para la Administración Pública. Aquí es cuando aparte de revisar la documentación legal que acredite la personalidad jurídica del ofertante, se revisa la oferta técnica que cumpla con los requisitos solicitados por el área usuaria y que tenga la convocante la posibilidad de revisar que la propuesta económica cumpla cabalmente con el principio de economía. Es en este único momento del procedimiento licitatorio que este principio se utiliza, ya que se deben comparar los precios ofertados con el estudio de mercado que se realizó previo a la licitación; desafortunadamente no existe en la práctica este comparativo y se resume a dar el fallo solo argumentando que los precios son aceptables para la convocante, por lo que este principio no tiene un sustento profesional que acredite que el precio al que se contrate sea aceptable y que le va dar como resultado una economía al Estado por la compra de mayoreo que va realizarse.

B.8.- Formalización del contrato.

Esta etapa es la materialización con él cocontratante de Administración Pública y se sujetará a todas las condiciones y requisitos que fueron impuestas en las bases. Manuel Lucero considera que la adjudicación constituye un acto unilateral del órgano convocante, que determina cuál es la propuesta y oferta más ventajosa y por tanto la declarada como aceptada.³⁷ Es importante que al formalizar el contrato se realice en el tiempo de quince días naturales a la notificación que se haga del fallo al licitante ganador, lo anterior para que este último otorgue la fianza de cumplimiento.

Los principios que se aplican en esta etapa son los de imparcialidad, eficiencia y honestidad, en atención a que la convocante debe actuar al firmar el contrato sin cambiar ninguna condición de las que concursaron todos los ofertantes actualizándose el primer principio mencionado. Al exigir la fianza de cumplimiento se actualiza el principio de eficiencia en virtud de que se garantiza a favor del Estado que se cumplirá con el objeto licitado y en consecuencia, con los objetivos y metas necesarias para satisfacer las necesidades de la Administración Pública; la honestidad en este acto se debe exigir e impedir que los servidores públicos responsables de las áreas de recursos materiales pidan el denominado “*diezmo*”, del contrato adjudicado.

3. Responsabilidad de la denominada convocante.

El artículo 134 de nuestra Constitución, al establecer la responsabilidad para los servidores públicos que manejen recursos económicos federales de conformidad al Título Cuarto del texto constitucional, determina que podrán ser de carácter penal, civil y administrativa.

³⁷ LUCERO ESPINOSA, Manuel, op. cit. página 32.

3.1. La responsabilidad penal. Se da cuando la conducta se adecúa al tipo penal previsto en el Código Penal Federal, en su Título Décimo Delitos cometidos por Servidores Públicos. Para ser objeto de esta responsabilidad la conducta debe ejecutarse como primera premisa un servidor público debe ser contraria a derecho y ésta debe ser castigable, ser punible. No existe distinción si el servidor público responsable maneja recursos económicos federales como agravante. El Juez tomará en cuenta, si es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. La categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena, los servidores públicos de seguridad, aduanas o migración se aumenta a la mitad más la pena y se puede destituir e inhabilitar.

Los delitos que maneja el Código Penal Federal, en los que pueden incurrir los servidores públicos que manejan recursos económicos federales son:

Ejercicio indebido del Servicio Público: Esta conducta se refiere a quien se ostente y no tenga esta legitimación, o posesión del cargo, empleo o comisión; seguir ejerciendo cuando ya haya cesado; no hacer del conocimiento a su superior jerárquico de la posible afectación del estado de algún acto u omisión; cuando teniendo la obligación de proteger personas, lugares u objetos a su custodia ésta no se realice. Esta conducta es genérica y puede incurrir cualquier servidor público que maneje fondos federales.

Abuso de autoridad: Dentro de las conductas que pueden cometer los servidores públicos en el manejo de fondos federales se da el impedir la aplicación de una ley; otorgar contratos a sabiendas que no se van a ejecutar; contratar personas inhabilitadas.

Coalición de Servidores Públicos: Tomar medidas contrarias a la aplicación de una ley o renunciar para impedir o suspender la Administración Pública. En este caso sería negarse a realizar sus facultades dentro del procedimiento de una Licitación Pública.

Uso indebido de atribuciones y facultades: Al que indebidamente otorgue concesiones, contratos de obras o adquisiciones, enajenaciones; o sea parte de ellas el servidor público, el que use fondos públicos para otros fines o haga un pago ilegal a cargo de los mismos.

Ejercicio Abusivo de funciones: El servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, autorizaciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte. Este es el delito más frecuente que pueden cometer los servidores públicos del área de recursos materiales.

Tráfico de influencias: El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier

acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas de las mencionadas en la conducta delictiva anterior. Se da cuando en un fallo de una Licitación Pública se dejan de observar los principios en estudio y se favorezca al oferente que más le convenga al servidor público responsable el contrato licitado.

Cohecho: El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones. Es el sinónimo de corrupción, hay dos tipos cohecho activo quien solicita y cohecho pasivo. El monto económico sirve para individualizar la pena y se da dentro del procedimiento licitatorio cuando se quiere favorecer a un ofertante.

Peculado: Destino diverso a los recursos federales con o sin beneficio para el servidor público, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa, realizar servicios, obras, arrendamientos para particulares y no para la Administración Pública.

Enriquecimiento ilícito: Se da cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño. Esto sería una consecuencia de una conducta deshonesta al administrar los recursos económicos y en el caso de la convocante es una consecuencia si llega a pedir algún porcentaje extra para adjudicar el contrato respectivo.

3.2. La responsabilidad de orden civil. Se da cuando se irrogan daños y perjuicio a los particulares por parte de un servidor público, no se debe confundir con la sanción administrativa.

Antes del año de 1994 el Código Civil para el Distrito Federal, determinaba en su artículo 1928 el principio de responsabilidad subsidiaria del Estado, si el servidor público no tiene el Estado responde, en el caso de la solidaridad es indistinta la responsabilidad de responder puede el particular optar por ir indistintamente primero contra el Estado o el servidor público. En enero de 1994, se reforma el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, se establece que el Estado es solidario por los actos dolosos de los servidores públicos y por todos los demás casos la responsabilidad es subsidiaria, lo complejo de su aplicación fue demostrar o establecer el dolo del responsable.

Durante los años 1998 y 1999, se reconfigura la responsabilidad del Estado para que los particulares tengan la posibilidad de la indemnización directa y objetiva contra el Estado por actos irregulares.

Con la reforma constitucional del año 2002, al artículo 113 segundo párrafo, el Estado es responsable directa y objetivamente de los actos administrativos irregulares. Se publica en diciembre del 2004, entra en vigor en enero del 2005, se derogan el artículo 1927 del Código Civil del Distrito Federal.

Con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se reglamenta el segundo párrafo del artículo 113 de nuestra Constitución, sus disposiciones son de orden público e interés general, tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo,

sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, se inicia por reclamación para exigir la indemnización de reparar los daños y perjuicios de parte interesada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. La responsabilidad es objetiva y directa del Estado, la indemnización debe ajustarse a lo que disponga esta ley. Es resultado de la actividad administrativa irregular del servidor público responsable, que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

La indemnización cubrirá la reparación integral del daño, tanto el personal como el moral, los daños y perjuicios deben ser reales y evaluables en dinero; el pago será a cargo del presupuesto del Ente público federal respectivo, debe estar previsto en su presupuesto y será conforme a la disponibilidad presupuestal, sin afectar los objetivos de los programas aprobados por el Presupuesto de Egresos de la Federación. El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación y la Ley General de Bienes Nacionales, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado.

Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores Públicos.

El Estado podrá repetir contra los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, debiendo

la falta administrativa tener el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prescribe la acción de 3 a 5 años, según sea el caso.

Aunque es una ley novedosa, por su tiempo de aplicación no existen casos prácticos con resolución firme en contra de responsables de las áreas de recursos materiales por actos administrativos irregulares dentro de los procedimientos licitatorios.

3.3. La responsabilidad administrativa. Se aplica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual establece las obligaciones a cargo de los servidores públicos en el ejercicio del empleo, cargo o comisión, deben respetarse los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad o eficiencia.

Esta ley fija qué actividad o incumplimiento genera responsabilidad, nos señalará los procedimientos para la imposición de las sanciones, los medios de defensa y autoridades que lo incoan. El Estado tiene derecho de revisar la legalidad de los actos de sus servidores públicos mediante el control de oficio o petición de parte, por medio del órgano de control interno y externo denominado Auditoría Superior de la Federación.

Los principios que rigen esta ley son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público; prácticamente los mismos que regulan el artículo 134 constitucional.

En su artículo 8º se establecen las obligaciones y deberes de los servidores públicos, su incumplimiento genera responsabilidades que pueden ser calificadas como graves esta clasificación sirve para determinar el término de la prescripción de 5 años, en caso de la falta sencilla el plazo es de 3 años, la falta grave trae aparejada la destitución del cargo; el servidor público que sea sancionado por una falta grave podrá impugnarla mediante la vía administrativa con el recurso de revocación o la jurisdiccional mediante la demanda de nulidad, pero no obtendrá la suspensión de la misma, lo anterior por ser de interés público la ley que lo sanciona.

Dentro de las obligaciones que impone esta ley tenemos las que repercuten a los servidores públicos que manejan recursos federales, algunas son genéricas y otras más específicas. Las más relevantes son:

Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, no es falta grave. Dentro del procedimiento licitatorio, se actualiza en los casos de no contar o ejecutar un calendario adecuado para cubrir en los tiempos requeridos con las necesidades de los bienes, servicios y obras dentro de la Administración Pública.

Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia; así como cumplir las leyes y normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos, no es falta grave y se da como una de las causas de no

aplicar con eficiencia y eficacia los procedimientos licitatorios o desatender los mismos dentro del procedimiento generando inconformidades.

Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida de conformidad a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, esto es un deber posterior a la conclusión de los procedimientos licitatorios, en cuanto al archivo y control de los expedientes respectivos, a conservar las piezas bajo un resguardo conveniente y sin ocultar la información.

Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. El servidor público de un área de recursos materiales deberá informar por escrito al superior inmediato sobre la atención, de un asunto de este tipo que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, esto cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos, su incumplimiento es una conducta grave, se puede abstener de intervenir y no se incurre en la falta administrativa en casos especiales como la patente de un familiar o su participación en una Licitación Pública.

Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para su cónyuge o parientes consanguíneos ó por afinidad hasta el cuarto grado, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por él servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial en un procedimiento licitatorio. Es una conducta grave, comúnmente se actualiza si el servidor público exige un porcentaje del importe del contrato que adjudica en un procedimiento licitatorio.

Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; conducta no grave es una limitación de la contratación; esta fracción se actualiza para evitar las

recomendaciones entre los mismos servidores públicos. No se da dentro del procedimiento licitatorio, pero la mencionamos por ser una prohibición relevante.

Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público, conducta no grave, es genérica totalmente y puede aplicar en cualquier etapa del procedimiento licitatorio al desatender la normatividad de las leyes secundarias del artículo 134 constitucional.

Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

A.- Amonestación privada o pública: la impone la Secretaría de la Función Pública y la ejecuta el superior jerárquico.

B.- Suspensión o Destitución del empleo, cargo o comisión. La primera puede ser por un período no menor de tres días ni mayor a un año, ambas las impone la Secretaría de la Función Pública y la ejecuta el titular de la dependencia respectiva.

C.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. La impone la Secretaría de la Función Pública y es ejecutada en los términos de la resolución dictada. No puede ser definitiva, dado que sería inconstitucional; cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, será de seis meses a un año, si el acto u omisión implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de uno a diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

D.- Sanción económica. La impone la Secretaría de la Función Pública y es ejecutada por la Tesorería de la Federación; puede ser hasta de tres tantos a uno del

daño o perjuicio ocasionado o del beneficio obtenido, no es sanción resarcitoria sino de carácter punitivo fiscal y es mayor al daño que se ocasiona y hasta tres veces.

Las sanciones no son excluyentes entre sí; esto es, se puede imponer una amonestación con la suspensión del empleo, cargo o comisión; la suspensión se puede imponer con la sanción económica; la destitución con inhabilitación y sanción económica, pero la destitución no se lleva con la suspensión.

III. PROPUESTAS DE CAMBIO.

1. En la aplicación de los principios en el procedimiento licitatorio.

Como se ha desarrollado en el presente trabajo, la aplicación de los principios en los actos denominados generales y específicos, adolecen de claridad y precisión de los servidores públicos responsables en cada etapa. En forma concreta daremos nuestra opinión de qué mejoras se pueden establecer en su difícil aplicación.

A.- En los Generales:

A.1.- Planeación, programación y presupuestación: es necesario que a nivel central exista una dependencia que realice los diagnósticos de una manera más precisa. Si las acciones de gobierno se determinan con el Plan Nacional de Desarrollo y existe un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, es factible que exista una planeación más teórica de las necesidades del gasto corriente gubernamental y en cuanto a que los problemas a solucionar son necesidades de gobierno que demanda el gobernado su atención; por lo que si se conjuga un estudio de ambas vertientes con datos y estadísticas, podremos tener una planeación que asegure el crecimiento económico del país y no se intenten esquemas económicos de moda que solo han traído soluciones fugaces a corto plazo.

A.2.- Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamiento, Servicios y Obras: como lo hemos explicado, estos documentos son más auxiliares de la contabilidad gubernamental que programas que permitan atender las necesidades de las dependencias y entidades de la Administración Pública. Es necesario cambiar el esquema de los mismos y buscar consolidar los bienes de uso común a efecto de reactivar la economía de los fabricantes que producirán empleos al necesitar mano de

obra y quitar al proveedor intermediario, pues estos solo encarecen los productos, servicios y obras que requiere el Estado.

B.- En los específicos:

B.1.- Autorización Presupuestal: como lo hemos planteado en los párrafos que anteceden, si se han identificado con precisión las necesidades de gasto corriente de todas las dependencias y entidades, será más fácil dar inicio a los procesos licitatorios, pues si desde los anteproyectos de presupuestos ya sabemos las cantidades y características del objeto a licitar, tendremos que las requisiciones de compras, las solicitudes de servicios, arrendamientos y obras con una oportunidad que harán que la Administración Pública sea en su cabalidad eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus metas y objetivos planteados anualmente.

B.2.- Preparación de las bases o pliego de condiciones: en nuestra opinión debería de volver a establecerse esta figura en nuestra legislación, ya que como lo hemos revisado a lo largo de esta investigación muchos autores nacionales e internacionales le dedican a este tema un estudio a conciencia puesto que es la necesidad concreta del objeto a licitar, de donde nacerán los derechos y obligaciones de la Administración Pública con él proveedor o contratista. Surgen de este documento las características, condiciones y calidad que se necesita. En esta etapa se puede establecer de los servidores públicos que participan en su elaboración su responsabilidad individualizada y podemos identificar con exactitud el área que incumple en su preparación con los principios de honestidad, imparcialidad y economía que van en perjuicio de los intereses del Estado, ya que todos los participantes firman el acta de revisión de bases.

B.3.- Publicación de la convocatoria: con la actual reforma a las leyes reglamentarias del artículo 134 constitucional, se ha centrado el peso del objeto a licitar en este acto, adoleciendo la publicación de los requisitos de la elaboración de bases de un órgano colegiado que las elabore, revise y sancione, quedando al arbitrio del área de recursos materiales su contenido. Por ende, dejando vulnerables los principios de honestidad e imparcialidad que deben regir las compras gubernamentales.

B.4.- Venta de bases y Junta de aclaraciones: nos encontramos con dos etapas que en estricto sentido no deben poner en riesgo los principios en estudio, pero como se ha mencionado, el dejar de tener un costo las bases, al desaparecer de nuestra legislación, se permite que cualquier ofertante participe en la junta de aclaraciones y en la práctica es sabido que muchos proveedores intentan con sus cuestionamientos dirigir el objeto de una licitación con la finalidad de ser ellos los únicos que cumplan con las condiciones y características requeridas, llevando al error a la convocante y por ende, a que la misma viole el principio de imparcialidad; por ello, consideramos que no debe eliminarse el costo de bases. En la junta de aclaraciones como lo hemos ya anotado, no debe permitir el órgano de control interno las precisiones o aclaraciones de la convocante sin preguntas previas de los participantes, esto atenta contra el principio de imparcialidad, puesto que algunos interesados dejan de participar si en la convocatoria determinan que no es de su interés el objeto a licitar por no estar en su mercado; pero al hacer precisiones la convocante sin pregunta previa, evidentemente puede cambiarse el sentido del objeto de la licitación y excluir a participantes que tuvieran posibilidades de ofertar sus bienes, servicios o proyectos de obra a la Administración Pública.

B.5.- Presentación de propuestas u ofertas: en la práctica solo se indica el lugar y la hora en que tendrá verificativo el evento de presentación y apertura, pero no se da un tiempo para uno y otro evento. La recepción es un acto distinto al de la apertura, por lo que se debe señalar una hora previa al de apertura y un receso entre cada evento, levantando una acta del resultado con inicio y cierre de hora de verificación de los mismos. Esto sería con la finalidad de actuar imparcialmente con todos los ofertantes, pues en ocasiones este evento puede dar inicio con retraso de quince o veinte minutos, como tolerancia, dando como resultado favorecer con el retraso a algún ofertante del que la convocante tenga interés en que presente su propuesta.

B.6.- Apertura de propuestas: esta etapa debe ser de una transparencia absoluta pues al no cumplir con un documento, cualquier oferente da motivo a su descalificación. Por ello se propone que en la práctica, la apertura de sobres y la revisión de su contenido no sea a cargo de la convocante, sino que sea un tercero quien por ley tenga esta responsabilidad, pudiendo ser un ente de corte ciudadano como una contraloría ciudadana. Y que dicho personal solo sea para este evento con la finalidad de verificar el actuar honesto e imparcial de los servidores públicos responsables de conducir la Licitación Pública.

B.7.- Fallo de adjudicación: la realización de este acto es normalmente un acto en donde las dependencias y entidades de la Administración Pública se presentan ante los particulares como un ente global y absoluto; pero en nuestra consideración se debe detallar el área responsable de avalar la revisión de la documentación legal, técnica y administrativa, por lo que se propone que para la revisión de la documentación legal sean las áreas jurídicas las que detallen el análisis; para la documentación técnica sea

el área usuaria que se responsabilice de la misma pudiendo si lo permite la estructura de cada dependencia y entidad, la existencia de un área especializada en la elaboración de los dictámenes técnicos con razonamientos de carácter de evaluación científica profesional; para los detalles administrativos, que sea la convocante y el órgano de control interno los responsables. Y así delimitada la responsabilidad, en caso de una inconformidad se enderece contra el área respectiva la carga de demostrar que sus razonamientos fueron los adecuados dentro del análisis cualitativo de cada oferta. Dentro del estudio de la oferta económica es necesario que la Secretaría de Economía le proporcione a la convocante verdaderos estudios de mercado del objeto de la licitación; esto permitirá verificar que el principio de economía se justifica en los precios de mercado y que la Administración Pública adjudica con un real costo beneficio, que redundará en ahorros importantes en beneficio de la economía del Estado y no solo se aplique el criterio del precio más bajo. Con esta premisa, consolidar las compras sería un método nuevo que se debe reglamentar en beneficio del principio en comento.

B.8.- Formalización del contrato: ahora bien, como conclusión de un procedimiento licitatorio se da esta etapa. Para la misma se propone que solo deberán involucrarse tres áreas: la jurídica en la acreditación de la personalidad jurídica del licitante ganador, que se cumpla con la elaboración del contrato en tiempo y forma, dando la revisión de los requisitos exigidos por las leyes de la materia; el área de recursos materiales será la responsable de velar de la entrega de la fianza de cumplimiento, así como en la recepción de los bienes, servicios y obras que participe el área usuaria. Lo anterior para salvaguardar el interés del Estado y los principios de honestidad e imparcialidad.

2. Delimitación de responsabilidades de los servidores públicos.

Como hemos señalado existen responsabilidades en tres órdenes: penal, civil y administrativa, las dos primeras consideramos que son correctas y de estudio distinto de la materia administrativa, en cuanto a esta última formularemos propuestas.

Como un eje rector de la Administración Pública, se ha puesto en marcha la modernización administrativa, consistente en elaborar manuales de funciones de toda la Administración Pública. Es aquí en donde centraremos nuestras propuestas de cambio.

En las etapas de la Licitación Pública deben precisarse las facultades de cada área participante, las que se consideran necesarias de acuerdo con la práctica cotidiana.

En la preparación de las bases o pliego de condiciones, a pesar de que fueron derogadas en las leyes de la materia, en la actualidad por ser considerada esta etapa en el derecho comparado de mayor relevancia, se propone que en los manuales administrativos de funciones se precise claramente la responsabilidad del área de recursos materiales como la responsable de integrar la elaboración de las mismas. El área jurídica será la responsable de establecer los requisitos jurídicos solicitados a los interesados; mientras que, el órgano de control interno estará encargado de avalar que los requisitos administrativos y legales no sean excluyentes y con esto evitar la violación de origen del principio de imparcialidad. Por su parte, el área usuaria sería responsable de que lo solicitado en su requisición de compra o solicitud de servicios y obras sea para cumplir sus objetivos y metas planteadas con antelación en sus programas operativos anuales y en caso de que existan nuevas necesidades, éstas sean expresamente autorizadas por los titulares de las dependencias o entidades de la

Administración Pública. De igual manera, se propone, crear un ente independiente que tenga facultades de valorar y sancionar conforme al anexo técnico la calidad de los bienes, servicios, arrendamientos y obras correspondientes.

La publicación de la convocatoria, este acto recae exclusivamente en el área de recursos materiales, su responsabilidad es cumplir con los requisitos de las leyes de la materia. Con la reforma actual se debe estudiar la posibilidad de ampliar la responsabilidad como una obligación del artículo octavo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el área responsable de la convocatoria asume dicha responsabilidad, que con anterioridad se identificaba con la publicación de las bases o pliego de condiciones. En caso de que nuestros legisladores decidieran cambiar y reincorporar a nuestras leyes federales la figura de las bases de licitación, se propone que se establezca como responsabilidad administrativa la clara participación de cada área quedando de la siguiente forma: el área de recursos materiales sería la responsable del desarrollo del procedimiento, que se cumplan todas y cada una de las etapas con la legalidad necesaria; el área usuaria sería responsable de que sus requerimientos de compra y solicitudes de servicios, arrendamientos y obras, que sea los necesarios para cumplir con sus objetivos y metas previamente autorizados en sus presupuestos; el área jurídica y el órgano de control interno serían los responsables de que no se establezcan requisitos preferenciales para algún ofertante. Finalmente, quedaría establecer una área con la obligación de calificar que la calidad de los bienes, servicios, arrendamientos y obras ofertados cumplan con el anexo técnico requerido. Los precios que se acepten en conjunto deben ser responsabilidad del área convocante, jurídica y del órgano de control interno; lo anterior

para estar en condiciones de poder establecer con precisión el área que incumple con los principios de eficacia, eficiencia, honestidad, transparencia, imparcialidad y economía que se estudian.

Como una nueva responsabilidad en la etapa de junta de aclaraciones, se debe prohibir las precisiones o aclaraciones a las bases o convocatoria por el área de recursos materiales, si no existe previa pregunta de algún participante oferente. Lo anterior puesto que en la práctica existe esta costumbre de una manera mal utilizada, ya que en varias ocasiones se cambia sustancialmente el sentido del objeto a licitar, siendo este acto una violación al principio de imparcialidad pues al cambiar el sentido de la convocatoria se puede dejar en el camino ofertantes que sí pudieran presentarse a competir dentro de un proceso claro y transparente.

La apertura de propuestas, es importante delimitar quién es el servidor público responsable no solo de hacer la recepción cuantitativa, sino también la cualitativa, por lo que se propone que la primera parte sea responsabilidad directa del área convocante o de recursos materiales en cuanto a la recepción de todos los documentos integrantes de las propuestas de carácter administrativo, legal, técnico y económico; mientras que, el área usuaria calificará si cumple con los requisitos técnicos de las propuestas presentadas. El área jurídica y el órgano interno de control serán responsables de revisar la personalidad jurídica de los oferentes y su fianza de sostenimiento de oferta. Así mismo, se deberá crear un área técnica que califica la calidad del objeto de la licitación, ya precisado lo anterior, para el área responsable de dar el dictamen de fallo, este será un acto administrativo consecuencia de los anteriores, por lo que la discrecionalidad del fallo terminaría bajo estas premisas.

Dentro del fallo de adjudicación, queda como punto medular la revisión de la oferta económica. Se propone que se establezca dentro del ámbito de responsabilidad del área convocante y el órgano del control interno, lo anterior derivado de ser estas áreas antagónicas dentro del procedimiento de Licitación Pública y en consecuencia, ser poco probable que ambas acuerden adjudicar a precios más altos o beneficiando a proveedores deshonestos para la Administración Pública. Señalo también que como un referente para adjudicar el contrato los precios deben ser acorde a los estudios de mercado, responsabilidad que se sugiere recaiga previamente al procedimiento licitatorio en la Secretaría de Economía, la cual no participaría en el transcurso del evento para no viciar esta decisión de la autoridad.

Para la formalización del contrato, se propone que dentro de las obligaciones de los servidores públicos que manejan los recursos federales no solo se contemple la de ejecutar el gasto, sino también el uso y destino final de los bienes, servicios, arrendamientos y obras que adjudican. Lo anterior en atención a que no existe la obligación tanto para el área usuaria o requirente, como para el área de recursos materiales de verificar si el objeto de la licitación en la que lleguen a participar se aplique realmente para satisfacer en cantidad las necesidades para cumplir los objetivos y metas anuales. La anterior consideración se hace en virtud de que dentro de la experiencia en la Administración Pública se han encontrado almacenes con bienes nuevos que no fueron utilizados para algún fin dentro de la dependencia o entidad respectiva. Es necesario que el control de almacenes e inventarios se modernice para que funcione con eficacia y eficiencia; para tal efecto es indispensable hacer corresponsable a las áreas usuarias en las cantidades requeridas. Un ejemplo

devastador es la cantidad de medicamento que anualmente caduca en las instituciones que manejan este tipo de productos. Es lamentable que por excesos en las compras se desperdicie este material tan necesario en las políticas de salud pública.

3. Requisitos de los titulares de las áreas de recursos materiales.

Dentro de nuestra legislación no existe a nivel constitucional, ni en las leyes reglamentarias, requisitos especiales para los servidores públicos que manejan los recursos económicos. Por ello consideramos indispensable agregar dichos requisitos, pues el origen de los mismos son las contribuciones que recauda la Tesorería de la Federación vía impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, al ser la utilización de los recursos económicos la recaudación de las contribuciones que se les aplica a los gobernados, debemos actualizar el principio de rendición de cuentas necesario en un Estado democrático.

El Estado, en su afán de controlar la aplicación de los recursos económicos y con la finalidad de transparentar y rendir cuentas a sus gobernados legitima su actuar como gobierno al desarrollar dos tipos de control: el interno mediante la Secretaría de la Función Pública; y el externo por conducto de la Auditoría Superior de la Federación.

Dentro del fortalecimiento de los programas de transparencia y anticorrupción que ayudan a estas ideas, encontramos las siguientes acciones:

- Fortalecer mecanismos de control y sanción de los Servidores Públicos, con la reforma a los artículos constitucionales 73 fracción XXIX inciso H y el 113 segundo párrafo que establece la garantía del resarcimiento del Estado al particular.

- Revisión de la cuenta pública, la auditoría era el sujeto activo mientras que la Administración Pública el sujeto pasivo, lo cual cambió con la rendición de cuentas para que el sujeto activo sea la sociedad, mediante la Contraloría Social el ciudadano revisa el 100 por ciento, con lo que se da transparencia en la revisión de la utilización del gasto público.

- Garantizar el acceso a la información pública.

- Fortalecer el servicio civil de carrera, reivindicar al Servidor Público mediante el servicio civil o profesional de carrera.

- Desregulación administrativa, que es la revisión de los trámites administrativos para hacerlos más ágiles y accesibles.

- Gobierno Electrónico, reingeniería gubernamental.

El punto que nos ocupa de estas acciones es el servicio profesional de carrera, el cual en nuestra consideración, no ha sido reforzado en cuanto a los requisitos para los cargos de los servidores públicos que manejan los recursos económicos. Esta deficiencia puede partir desde la Constitución, ya que dentro de los requisitos que establece nuestra Carta Magna para ser Presidente de la República, que es el máximo representante del Poder Ejecutivo y que maneja la Administración Pública Federal, encontramos en el artículo 82:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

De la lectura, se desprende que no se pide ningún grado mínimo de instrucción profesional o de experiencia en la Administración Pública, así como el gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, establece en su artículo 21, los requisitos para los aspirantes a ingresar al sistema y poder ocupar un cargo de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, los cuales son:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar;

II. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso;

III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público;

IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y

V. No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

Los temas que nos preocupan son tres: la aptitud que no se especifica en qué consiste; la responsabilidad penal que se limita a delitos dolosos; y la responsabilidad administrativa que se circunscribe a la inhabilitación. Consideramos que para la responsabilidad penal se debe ampliar a cualquier tipo de delito sea grave o no, así como si es culposo o doloso. En cuanto a la responsabilidad administrativa, debe incluirse el impedimento para ejercer la función a los servidores públicos sancionados por amonestación privada o pública y la suspensión, además de añadir el rubro de la responsabilidad civil e incluir a los responsables de las mismas como un impedimento para ser aspirante a ejercer un empleo, cargo o comisión en el manejo de los recursos económicos.

Proponemos los siguientes requisitos que deberán ser sometidos los servidores públicos que manejen los recursos públicos del cargo de enlace y hasta Director General:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Tener cuando menos treinta años de edad;
- III. Poseer, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional en carrera afín a las funciones que le correspondan o contar con experiencia comprobable de por lo menos cinco años en funciones del empleo, cargo o comisión que se pretenda;
- IV. No haber sido amonestado, suspendido, inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal, por resolución firme;

V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito culposo o doloso sea grave o no el mismo, ni estar sujeto a proceso penal;

VI. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto;

VII. No haber causado daño civil derivado de actos administrativos irregulares que hayan causado perjuicio al Estado; y

VIII. Someterse a evaluaciones de tipo académico, médico, psicológico, psiquiátrico, toxicológico, del entorno social, situación patrimonial y poligráfica.

Con estos requisitos se pretende tener a los mejores servidores públicos en la tarea del manejo de los recursos económicos, pues la experiencia nos ha demostrado que en estos cargos no siempre llegan los funcionarios con la capacidad necesaria, ni la probidad requerida, y en muchas ocasiones los malos servidores públicos contaminan a los buenos si llegan a ser sus superiores jerárquicos.

CONCLUSIONES.

PRIMERA: Como se ha revisado, dentro del procedimiento de la Licitación Pública existen varias inconsistencias, lo que ocasiona que esta institución jurídica deje de tener vigencia y funcionalidad dentro de nuestra realidad administrativa. La primera conclusión que atañe a este trabajo es la falta de definición esencial de los conceptos de los principios que rigen esta institución jurídica; el artículo 134 constitucional, las leyes reglamentarias y sus respectivos reglamentos no aclaran lo que debemos entender de los mismos para que, en su aplicación práctica dentro del procedimiento licitatorio, sea claro y preciso el alcance de cada principio rector, con la finalidad de que el servidor público los utilice en forma adecuada y dentro del ejercicio de sus facultades discrecionales. La incorrecta aplicación de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad, ha producido vicios en la práctica que han llevado a realizar verdaderos monopolios a ciertos proveedores y contratistas de la Administración Pública.

SEGUNDA: Se ha precisado que dentro del procedimiento licitatorio vigente y de acuerdo a la última reforma a las leyes reglamentarias, la etapa medular que se refiere a las bases o pliego de condiciones, mediante la cual se define el objeto a licitar, ha sido eliminada del procedimiento. Esta etapa sirve para identificar al servidor público que establece las características de los bienes, servicios u obras que se requieren; si su actuar es adecuado en cuanto a los principios de honradez, imparcialidad y transparencia; así como su responsabilidad en torno a la funcionalidad de que sus

requerimientos sean acordes para lograr los objetivos y metas de la dependencia de la Administración Pública respectiva, reforma que deja una imprecisión legal para que la función administrativa pueda generar una serie de actos administrativos irregulares al amparo del texto positivo vigente.

TERCERA: Las leyes reglamentarias del artículo 134 constitucional mencionan que su objeto es regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, de las adquisiciones, servicios, arrendamientos y obras de la Administración Pública. Esta mención debería ser incluida en el texto constitucional en apoyo a los principios rectores, en virtud de que la planeación adecuada de la ejecución de las compras gubernamentales le permite al servidor público responsable de esta actividad, establecer un calendario congruente a una carga de trabajo ejecutable que le permita realizar los análisis cuantitativos y cualitativos de las ofertas que le sean presentadas en los diversos procedimientos de Licitación Pública, con lo que se podrá realizar dictámenes con una calidad que al momento de ser evaluados por los órganos internos y externos de control no exista duda de que la ejecución del gasto se realizó con una imparcialidad absoluta; ahora bien, la presupuestación adecuada del gasto a ejecutar permite que las partidas presupuestales se ejecuten al 100 por ciento y no exista el subejercicio y por ende, no se alcancen las metas de las dependencias gubernamentales, pues al no devengar el presupuesto asignado correctamente se quedarán trucas acciones necesarias para una administración que cubra las necesidades de sus gobernados, además de que esto incide en una merma para el crecimiento económico del país.

CUARTA: Como se ha ido exponiendo a lo largo de este trabajo, es necesario delimitar la aplicación de los principios rectores citados en el texto constitucional dentro del procedimiento licitatorio, para que en cada Licitación Pública exista evidencia de su aplicación. Esto conlleva a una profunda reforma en las leyes reglamentarias del artículo 134 constitucional, incluir la forma de obtener los precios de referencia en cada licitación, las características tanto personales como profesionales de los responsables del manejo de los recursos económicos, la atenta fiscalización de su declaración patrimonial, la precisión de su responsabilidad administrativa en cada procedimiento. Las propuestas realizadas en el último capítulo son producto de una carrera de 10 años dentro del servicio público, en donde se ha analizado la realidad cotidiana de las compras gubernamentales, es por eso que estoy convencido que el manejo óptimo y adecuado de los recursos públicos es una responsabilidad que se debe manejar con el cuidado que la realidad actual nos exige. La transparencia, la honestidad y la rendición de cuentas a los gobernados surge como una parte fundamental en la democracia de la actualidad, no existirá gobierno que se legitime ante sus ciudadanos y que se conserve en el poder si no es mediante esta fórmula.

BIBLIOGRAFÍA.

- I. DROMI, Roberto, LICITACIÓN PÚBLICA, 2ª Edición, Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires Argentina 1999.
- II. DROMI, Roberto, INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires Argentina 1983.
- III. FAYA VIESCA, Jacinto, FINANZAS PÚBLICAS, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
- IV. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, DICCIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 2006.
- V. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, DERECHO ADMINISTRATIVO, CONTRATOS, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2000.
- VI. GALINDO CAMACHO, Miguel, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I 4ª Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
- VII. GONZÁLEZ SANDOVAL, Rodrigo, LA LICITACIÓN PÚBLICA Y EL CONTRATO ADMINISTRATIVO, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2008.
- VIII. LUCERO ESPINOSA, Manuel, LA LICITACIÓN PÚBLICA, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México 2004.
- IX. MANZANO ORTEGA, Rafael Alejandro, LA LICITACIÓN PÚBLICA Y OTROS MEDIOS PARA LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2004.
- X. MEADE HERVERT, Christian, LICITACIÓN PÚBLICA Y MEDIOS DE DEFENSA, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2002.
- XI. RAMOS TORRES, Daniel, LICITACIÓN PÚBLICA, 1ª Edición, Editorial Escuela Nacional de Administración Pública, México 2004.
- XII. SAYAGUÉS LASO, Enrique, LA VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS QUE REGULAN LAS LICITACIONES PÚBLICAS, Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, año 48 número 1 enero, Montevideo Uruguay 1950.
- XIII. SAYAGUÉS LASO, Enrique, LA LICITACIÓN PÚBLICA, Actualizada 2004 Daniel Hugo Martins, Editorial BF Lida, Uruguay 2005.

- XIV.** 30 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Octava Época, tomo XIV, octubre de 1994, página 318.
- XV.** SERRANO RODRÍGUEZ, Carlos Eduardo, LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica 1991.
- XVI.** VALLE FIGUEIREDO, Lucía, LICITACIÓN Y ADMINISTRACIÓN INDIRECTA, Revista de Derecho Público, Santiago de Chile, números 25-26, enero-diciembre, 1979.
- XVII.** VILLORO TORANZO, Miguel, METODOLOGÍA DEL TRABAJO JURÍDICO, 3ª Edición, Departamento de Derecho Universidad Iberoamericana, México, 1980.

FUENTES LEGALES.

- I.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II.** Código Civil para el Distrito Federal.
- III.** Código Fiscal de la Federación.
- IV.** Código Penal Federal.
- V.** Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles (Abrogada).
- VI.** Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- VII.** Ley de Adquisiciones y Obra Pública (Abrogada).
- VIII.** Ley de Expropiación.
- IX.** Ley de Obra Pública (Abrogada).
- X.** Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas.
- XI.** Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

- XII.** Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- XIII.** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- XIV.** Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- XV.** Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- XVI.** Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- XVII.** Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- XVIII.** Ley General de Bienes Nacionales.
- XIX.** Presupuesto de Egresos de la Federación.
- XX.** Clasificador Objeto del Gasto.