

CAPÍTULO QUINTO

OTROS ORDENAMIENTOS NORMATIVOS QUE INCIDEN EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD EN MATERIA DE APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LA ENERGÍA

En adición al número y complejidad de los ordenamientos antes citados, es probable que se hubiera podido avanzar más rápidamente en la aplicación de la regulación en materia de ASE, si la normativa que deben observar las dependencias y entidades de la APF, para el ejercicio del gasto público no fuera excesiva y complicada. Esta normativa comprende dos tipos de reglas; las primeras regulan la planeación y presupuestación del gasto público, y las segundas regulan el ejercicio del mismo, todo ello dentro del marco de las normas que determinan la responsabilidad de los servidores públicos al observar y aplicar los dos tipos de reglas antes referidas.

En este capítulo se buscará dar una idea general del entramado regulatorio que implica la normativa en materia de planeación, presupuestación y adquisiciones, esperando con ello mostrar cómo dicha regulación alarga los tiempos y dificulta aún más, que las dependencias y entidades puedan cumplir con la regulación en materia de ASE. Cada una de estas áreas de regulación ameritaría por sí un estudio de la misma profundidad que el que se realiza para el presente estudio, por lo que buscaremos hacer lo menos extenso posible este capítulo.

I. REGULACIÓN EN MATERIA DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

Derivado de la obligación establecida en el artículo 26 constitucional, en el sentido de que el Estado mexicano debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional a través del cual “se imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía” y a la obligación que tiene el Ejecutivo Federal de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la APF, la Ley de Planeación, reglamentaria de dicho precepto, establece:

Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Estas disposiciones dan lugar a un complejo sistema de planeación, programación y presupuestación, ejercicio, seguimiento y rendición de cuentas del gasto público, que afecta las actividades de todas las dependencias y entidades de la APF, y que se encuentra normado por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación y sus reglamentos respectivos; la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; por el Manual de Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Financieros (MAAGREF) y varios acuerdos y lineamientos de aplicación general expedidos por la SHCP, entre otros ordenamientos. Solo para poner en perspectiva el número de disposiciones con que se norman estos procesos, basta decir que el MAAGREF (*i. e.* el instrumento desregulado en materia presupuestaria) consta de 48 puntos (*i. e.* reglas) (ver anexo 1), que a su vez hacen referencia a 356 disposiciones contenidas en 6 leyes, 4 reglamentos, 2 acuerdos y un ordenamiento de normas financieras.

No será objeto del presente estudio revisar estos ordenamientos, pues su análisis sería materia de otro proyecto de investigación; sin embargo, es importante mencionar que las dependencias y entidades de APF, durante los primeros seis meses de todos los ejercicios fiscales, deben hacer previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el desarrollo de las actividades que deben realizar para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en los indicadores de desempeño contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo.¹⁹⁴

En este sentido, las dependencias y entidades deben coordinar la actividad de todas sus unidades administrativas responsables¹⁹⁵ para elaborar el

¹⁹⁴ Artículo 24 de la LFPRH.

¹⁹⁵ El artículo 2o., fracción LVII, de la LFPRH define como unidad responsable “al área administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias

anteproyecto de presupuesto, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas, así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento,¹⁹⁶ mismo que deberá ser remitido a la SHCP con sujeción a las disposiciones generales, techos y plazos que la misma establezca.¹⁹⁷ Estas actividades son harto complejas, y por citar un ejemplo, en el caso de la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deben presentar a la SHCP la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión que tengan a su cargo, en donde se muestre que los programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables.¹⁹⁸ Adicionalmente, por ejemplo durante el primer bimestre de cada ejercicio fiscal, en el caso de las entidades, éstas deberán comprometer ante la SHCP las metas de balance de operación, primario y financiero.¹⁹⁹ Como se puede apreciar, estos requerimientos obligan a las unidades responsables a distraer tiempo y recursos para cumplir con las disposiciones presupuestarias con el fin de contar con los recursos para cumplir con sus programas.

Todo esto con objeto de que el 1 de abril de cada ejercicio fiscal, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, esté en posibilidad de entregar al Congreso de la Unión los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente; los escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo; los escenarios sobre el monto total del presupuesto de egresos y su déficit o superávit; la enumeración de los programas prioritarios y sus montos. Para que el 30 de junio se presente a la Cámara de Diputados la estructura programática; el informe sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas; y el detalle y justificación de las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo. Finalmente, para presentar al Congreso de la Unión a más tardar el 8 de septiembre de cada año, los criterios generales de política económica; la iniciativa de Ley

y, en su caso, las entidades que está obligada a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad”.

¹⁹⁶ Artículo 25 de la LFPRH.

¹⁹⁷ Artículo 29 de la LFPRH.

¹⁹⁸ Artículo 34 de la LFPRH.

¹⁹⁹ Artículo 22 de la LFPRH.

de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, y el proyecto de Presupuesto de Egresos.²⁰⁰

Habría que decir que en este lapso las dependencias y entidades deben realizar todos los trámites necesarios para realizar contrataciones de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, con objeto de que los recursos se ejerzan oportunamente a partir del inicio del ejercicio fiscal correspondiente.²⁰¹

No obstante lo anterior, las dependencias y entidades están limitadas, ya que en el ejercicio de sus presupuestos deben sujetarse estrictamente a los calendarios de presupuesto autorizados por la SHCP cumpliendo los requerimientos de las disposiciones aplicables.²⁰² En este sentido, es importante mencionar que la SHCP debe autorizar los calendarios de las dependencias y entidades con base en los proyectos remitidos por estas a aquella, tomando en consideración las necesidades institucionales y la oportunidad en la ejecución de los recursos para el mejor cumplimiento de los objetivos y metas de los programas, dando prioridad a los sociales y de infraestructura.

Esto nos llevaría al siguiente tema, pues ante las obligaciones de planeación, programación y presupuestación del gasto público que deben realizar todas las unidades responsables de las dependencias y entidades de la APF, estas tienen la obligación de ejercer simultáneamente los recursos aprobados en el PEF para el cumplimiento de sus objetivos y metas de sus programas.

Así es que ante la limitación que imponen los calendarios de gasto autorizados, las dependencias y entidades deben salir a realizar las adquisiciones y contratación de obra, necesarias para cumplir con sus programas, debiendo para estos propósitos observar la normativa en estas materias. En el caso del tema en desarrollo, nos concretaremos a tratar el caso de las adquisiciones, particularmente refiriéndonos a las de servicios y bienes necesarios para el cumplimiento de las RASE.

II. REGULACIÓN DE LAS ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Como ya se dijo, además de la regulación en materia de planeación, programación y presupuestación con que deben cumplir las dependencias y

²⁰⁰ Artículo 42 de la LFPRH.

²⁰¹ Artículo 35 de la LFPRH.

²⁰² Artículo 23 de la LFPRH.

entidades de la APF en el caso del ejercicio del gasto público, probablemente uno de los mayores obstáculos normativos para que estas puedan cumplir, no solo con la regulación en materia de ASE, sino con los objetivos y metas de sus programas, es la normativa de adquisiciones de bienes y servicios.

Esta regulación, en un intento de transparentar los procesos de compras del sector público federal y evitar la corrupción de los servidores públicos, ha dificultado y entorpecido la adquisición o contratación de todo tipo de bienes y servicios. En el caso de la materia que nos ocupa, se refiere a la adquisición de equipos y dispositivos energéticamente más eficientes; a la contratación de los servicios para realizar los diagnósticos energéticos; para la contratación de unidades de verificación para dictaminar el cumplimiento de las NOM, y para desarrollar e implantar sistemas de control y seguimiento, a los que para efecto de este estudio llamaremos servicios para aprovechamiento sustentable de la energía (SASE).

En este sentido, debe mencionarse que entre más complicado se vuelve el marco normativo de las adquisiciones, estas tenderán a realizarse con mayor lentitud, ya que no solo se requiere de cumplir con los requisitos documentales que obligan los ordenamientos, sino que inclusive motiva a los servidores públicos encargados de estos procesos a buscar alternativas que eviten o faciliten la aplicación de las disposiciones. Esta situación genera incentivos para que los actores en los procesos de adquisiciones busquen la manera de darle la vuelta a las reglas, por lo que no se logra ni mayor economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, transparencia u honestidad en el desarrollo de los procesos de adquisiciones.

1. *Disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento que dificultan la contratación de servicios para el aprovechamiento sustentable de la energía*

Antes de referirnos a los procedimientos de contratación a que alude la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Relaassp) o a los subprocesos de adquisición como los contempla el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (MAAGAAS), es importante de inicio decir que los SASE se consideran como servicios de asesoría o consultoría en los términos de lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 72 del Relaassp, que señala:

Artículo 72. Para los efectos de lo establecido en el artículo 41 de la Ley deberá considerarse, respecto de las fracciones de dicho precepto legal, lo que se cita a continuación:

I a VII...

VIII. Se entenderá por servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones a que se refiere la fracción X, los siguientes:

- a) Estandarizados: los que impliquen el desarrollo de soluciones o metodologías eficientes para resolver problemas comunes, recurrentes o de complejidad menor que se presentan en la Administración Pública Federal;
- b) Personalizados o a la medida: los que desarrollan soluciones o metodologías eficientes diseñadas o creadas ex profeso para resolver problemas específicos no comunes en la Administración Pública Federal, y
- c) Especializados: los relativos a trabajos que requieran alta especialización y se relacionen con un determinado sector o área del conocimiento, para desarrollar soluciones o metodologías eficientes que permitan resolver problemas complejos y que pueden tener un alto impacto social o económico...

Como es claro, los SASE pueden caer en estas definiciones. El problema es que en estos casos tanto las disposiciones de la LAASSP como las del Relaassp, dificultan por sí la contratación de esta clase de servicios. Así, tenemos que para la contratación de asesorías o consultorías, el artículo 19 de la LAASSP establece:

Artículo 19. Las dependencias o entidades que requieran contratar servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, previamente verificarán en sus archivos la existencia de trabajos sobre la materia de que se trate.

En el supuesto de que se advierta la existencia de dichos trabajos y se compruebe que los mismos satisfacen los requerimientos de la dependencia o entidad, no procederá la contratación, con excepción de aquellos trabajos necesarios para su adecuación, actualización o complemento.

Las entidades deberán remitir a su coordinadora de sector²⁰³ una descripción sucinta del objeto de los contratos que en estas materias celebren, así como de sus productos.

La erogación para la contratación de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, requerirá de la autorización escrita del titular de la

²⁰³ Conforme al segundo párrafo del artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (108), "...corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes...".

dependencia o entidad, o aquel servidor público en quien éste delegue dicha atribución, así como del dictamen del área respectiva, de que no se cuenta con personal capacitado o disponible para su realización.

La delegación a que se refiere el párrafo anterior, en ningún caso podrá recaer en servidor público con nivel inferior al de director general en las dependencias o su equivalente en las entidades.

Esta disposición es relevante, porque en la contratación de los SASE correspondería a la contratación de servicios de consultoría o asesoría, lo que implica la autorización del titular de la dependencia o del oficial mayor o de sus equivalentes en las entidades, previa la comprobación de que no se cuenta con un trabajo semejante y del dictamen del área requirente, que justifique que no cuenta con personal capacitado para la realización del trabajo; esto, independientemente de que la adquisición de estos servicios se incluya en los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios (PAAAS). La realización de todas estas actividades necesariamente implica tiempo, que los protocolos no consideran.

Para el caso de las entidades, el procedimiento es más complicado, y lleva más tiempo, ya que como lo establece el artículo en comento, estas deberán remitir a la coordinadora del sector la descripción del objeto y los productos que se pretenden obtener de la misma.

Con relación a esta disposición de la Ley, el RIIaasp establece:

Artículo 15. Para efectos del primer párrafo del artículo 19 de la Ley, la Oficialía Mayor o equivalente de las dependencias o entidades será responsable de concentrar y proporcionar a las unidades administrativas que lo soliciten, la información correspondiente a las consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados por las mismas.

Las entidades deberán remitir a su coordinadora de sector la información a que se refiere el tercer párrafo del artículo 19 de la Ley, en un plazo máximo de veinte días naturales, contados a partir de la fecha de firma del contrato, tratándose de la información relativa al objeto del mismo, o a partir de la fecha de la conclusión del servicio, tratándose de la información referente al resultado de las consultorías, asesorías, estudios o investigaciones contratados.

Concluida la prestación del servicio, el titular del Área requirente deberá emitir en un plazo máximo de veinte días naturales, contados a partir de la fecha en que se haya recibido satisfactoriamente, un informe al titular de la dependencia o entidad, en el que, con base en los entregables pactados en el contrato, se indique el resultado obtenido y la forma en que contribuyeron al logro del objetivo para el cual se realizó la contratación. Una copia de este informe se deberá remitir al órgano interno de control.

Con relación a la disposición reglamentaria antes transcrita, vale la pena hacer notar que la misma, al responsabilizar a las oficialías mayores de resguardar la información de las consultorías contratadas, no necesariamente contribuye a la mejora de la función pública; por el contrario, cuando no se cuenta con un buen sistema de archivo y existe una gran rotación de personal en la oficialía mayor y en las unidades administrativas de la misma, esta regla puede resultar difícil de cumplir y consumir mucho tiempo. Lo lógico sería que la unidad requirente contara con la información y que esta fuera la que determinara si es necesario contratar la asesoría o la consultoría. La aparente desconfianza que proyecta la norma respecto de que las unidades administrativas soliciten la contratación de estudios innecesarios lleva a una regla que solo impone trámites adicionales que no agregan valor a la actividad administrativa.

En esta misma lógica, el saturar a las coordinadoras sectoriales de información, de estudios y de sus resultados, no mejora la gestión pública, sino por el contrario, solo consume tiempo y distrae a los servidores públicos de sus funciones principales.

De lo antes expuesto es claro que tanto la LAASSP como el Relaassp, lo que pretenden es reducir al mínimo la contratación de servicios de consultoría o asesoría, lo que, como podrá entenderse, representa un obstáculo para la contratación de SASE, y por lo tanto para el cumplimiento de los protocolos.

No obstante lo anterior, habría que considerar que los protocolos, en principio, contienen una obligación nueva, si no se ha llevado a cabo diagnóstico energético alguno. Sin embargo, la contratación de un diagnóstico energético integral, como lo dispone el Protocolo 2011, podría resultar en una complicación para las dependencias o entidades que anteriormente hubieran realizado alguno, ya que tendrían que demostrar que se trata de un estudio diferente para poder proceder a su contratación.

Habiendo dejado claras las restricciones que la LAASSP y el Relaassp tienen para la contratación de asesorías o consultorías, pasaremos a dar una idea general del marco regulatorio de las adquisiciones gubernamentales y a revisar algunas de las disposiciones que deben observar las dependencias y entidades de la APF para poder adquirir bienes y servicios, con las que pretendemos mostrar cómo los procedimientos de contratación dificultan el cumplimiento de los protocolos, para lo cual seguiremos el orden que establece le MAAGAAS.

2. *Visión general del MAAGAAS*

El MAAGAAS es el instrumento normativo con el que se ha buscado desregular y simplificar los procedimientos de contratación previstos en la LAASSP y en el Relaassp y a los que este Manual considera dentro del macroproceso de adquisiciones. En este sentido, su punto 2 establece como objetivos los siguientes:

General:

Incrementar la eficiencia de los procesos y procedimientos en materia de adquisición y arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de mejorar la calidad en el abasto y provisión de bienes y servicios a la vez de garantizar a los ciudadanos servicios de calidad en la materia.

Específicos:

1. Estandarizar los procesos y subprocesos en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios.
2. Homologar las prácticas administrativas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.
3. Ofrecer a las dependencias y entidades recomendaciones generales e información útil en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios para la toma de decisiones y la mejora institucional.
4. Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en los procedimientos de contratación pública de las dependencias y entidades.
5. Eliminar requisitos innecesarios en los procesos, subprocesos, trámites y servicios relacionados con las contrataciones públicas.
6. Contribuir a la mejora y modernización de los trámites y servicios del gobierno federal, mediante la estandarización de procesos.
7. Coadyuvar al reordenamiento normativo derivado de la regulación base cero propuesta por el Ejecutivo Federal.

En este contexto, se decidió utilizar este instrumento normativo para dar una visión general de los procesos de adquisiciones y ejemplificar la complejidad de este marco normativo y la razón por la que el mismo dificulta la adquisición de bienes y servicios para dar cumplimiento a los programas de las dependencias y entidades de la APF, y en este caso de los protocolos.

Para iniciar la exposición, es importante mencionar el punto 3 del MAAGAAS, relativo al marco jurídico que regula las adquisiciones del sector público, que contiene un listado que incluye 43 ordenamientos, 3 oficios circular, una guía y un instructivo (véase anexo 2). Además, el proemio de

la disposición establece que el listado a que se hace alusión enumera “de manera enunciativa, mas no limitativa”, las disposiciones de aplicación general en materia de adquisiciones, lo que implica la existencia de otras disposiciones aplicables no mencionadas. Tal sería el caso, por ejemplo, del DEMADG, publicado en el *DOF* del 4 de diciembre de 2006, que anteriormente analizamos en este estudio, y que no es considerado en el listado.

Se debe dejar claro que en ningún proceso de adquisiciones se aplican todas las disposiciones de los ordenamientos, y que ni el MAAGAAS hace referencia a ellas en los subprocesos que regula; sin embargo, la omisión en la debida aplicación de cualquiera de estas disposiciones puede dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas a los servidores públicos obligados a observarlas y aplicarlas.

Con el MAAGAAS se busca regular lo que se denomina como el macroproceso de adquisiciones, que consta de tres procesos principales, que son la planeación, la contratación y la administración del contrato. Estos procesos los divide en 15 subprocesos, y estos a su vez en varios elementos (procedimientos). El cumplimiento de las actividades prescritas en el ordenamiento puede implicar varias semanas, y en algunos casos meses, para su realización.

La lectura del punto 4 de la tabla de contenido del MAAGAAS (anexo 3) permite apreciar la complejidad normativa del macroproceso, particularmente si consideramos que cada uno de los numerales implica una o varias reglas que deben observarse.

No será materia del presente estudio analizar cada uno de los procesos, subprocesos y actividades que implican las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público. Sin embargo, sí lo es el demostrar cómo las obligaciones que imponen los protocolos no se pueden cumplir en los tiempos que marcan los ordenamientos, dados los requisitos y tiempos que impone la regulación de adquisiciones, aun cuando se trate de los procedimientos de contratación más sencillos.

Para iniciar el análisis, habría que decir que el macroproceso de adquisiciones principia con el subproceso de planeación de adquisiciones, que supone la identificación de las necesidades de compra de bienes y servicios de las unidades responsables de las dependencias y entidades de la APF para el cumplimiento de los objetivos y metas de sus programas. Este es un ejercicio complejo que se da de manera anticipada al previsto en los protocolos (*i. e.* el PASE), y que implica entre otras cosas verificar existencias, estimar precios y priorizar necesidades, para que las dependencias y entidades estén en posibilidad de integrar su programa anual de adquisiciones, arrendamientos

y servicios (PAAAS).²⁰⁴ Esto obliga a las mismas, por lo menos en el primer ejercicio fiscal en el que se pretenda dar cumplimiento a los protocolos, a tener que modificar y actualizar el PAAAS y a realizar las adecuaciones presupuestarias necesarias para contar con los recursos para las acciones de ASE. Para una mayor comprensión de lo que esto implica, habría que considerar que el Relaassp establece que los PAAAS deben contemplar por lo menos los bienes y servicios que representen el 80% del presupuesto destinado a este propósito, recabando los requerimientos de las distintas áreas requerientes.²⁰⁵ Esto obliga a las dependencias y entidades a concentrarse en incorporar a sus PAAAS los bienes y servicios necesarios para cumplir con los objetivos y metas de los sus programas. Solo el hecho de recabar de todas las unidades responsables los requerimientos implica una actividad compleja y laboriosa para todas las áreas involucradas.

En este sentido, se podría esperar que las contrataciones de SASE se hicieran en el siguiente ejercicio presupuestario a aquel en que se expide el protocolo a cumplir, ya que, como es claro, ante todos los requerimientos de las distintas unidades administrativas de las dependencias y entidades de la APF, es lógico que en el proceso de planeación de sus adquisiciones estas no incorporen inicialmente los requerimientos para acciones de ASE, que además, recordemos, dependen de los diagnósticos energéticos que se realicen a los inmuebles y flotas vehiculares.

Una vez actualizados los PAAAS, las dependencias y entidades inician el proceso de contratación, que consta de los procedimientos o subprocesos de contratación —según nos refiramos a la LAASSP, al Relaassp o al MAAGAAS—, que son algunos de los mecanismos a través de los cuales se ejerce el gasto público.

3. *Procedimientos de contratación*

Para poder contratar cualquier clase de bienes o servicios, y en particular la realización de los diagnósticos energéticos o la compra de equipo y dispositivos energéticamente eficientes, las dependencias y entidades de la APF deben utilizar alguno de los procedimientos de contratación previstos en la LAASSP y en el Relaassp, a los que el MAAGAAS cataloga como subprocesos; esto es, la licitación pública, o la invitación a cuando menos tres personas, o la adjudicación directa.

²⁰⁴ Punto 4.1 del MAAGAAS.

²⁰⁵ Artículo 16, Relaassp.

En este contexto, es importante mencionar que el artículo 134 constitucional establece en su tercer párrafo, que

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

Lo anterior constituye entonces la regla general; sin embargo, el párrafo cuarto del mismo artículo establece la excepción, al indicar que “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”. En otras palabras, es claro que el texto constitucional distingue y aclara que no todas las adquisiciones pueden manejarse con las mismas reglas, y que el procedimiento de licitación pública no necesariamente será el método idóneo para garantizar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, *oportunidad* y demás condiciones pertinentes.

Es así que la legislación reglamentaria establece tanto las reglas a las que se deben sujetar tanto las licitaciones públicas como los demás procedimientos o subprocesos de contratación, que, como se verá, han dado lugar a una compleja regulación, que ameritaría un estudio distinto al presente, con objeto de demostrar cómo dicha regulación entorpece o dificulta el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de las dependencias y entidades de la APF.

Sin pretender entrar al análisis de todos los procedimientos, basta decir que el procedimiento de licitación pública es el más complejo, y su realización puede llevar más de un mes; esto, sin considerar los atrasos que el mismo puede sufrir en razón de las posibles inconformidades presentadas por los licitantes ante el órgano interno de control o la SFP.

En este sentido, a manera de ejemplo, se analizarán las disposiciones del procedimiento o subproceso de invitación a cuando menos tres personas, ya que aunque resulta ser una de las excepciones a la licitación pública, es más sencillo que esta, y por ser los diagnósticos energéticos servicios de bajo costo, sería este procedimiento de contratación, probablemente el más utilizado para este propósito.

En virtud de que el objetivo de este estudio es presentar las disposiciones que dificultan el cumplimiento de los protocolos y los LEEAPF, aunque se corre el riesgo de hacer de este un documento más tedioso y de difícil lectura, se considera importante seguir con el formato que establece el MAAGAAS²⁰⁶ para describir este subproceso. Para ello, primero se transcribirán, y en su caso, se comentarán las disposiciones del manual; posteriormente, se procederá a la transcripción de los artículos de la LAASSP y del Relaassp referidos por el mismo, para lo cual se tratará de reproducir, primero, las disposiciones legales, e inmediatamente después las reglamentarias, a fin de dejar claro el contenido del mandato, comentando, en su caso, los preceptos abordados. Es importante hacer notar que se transcribirán los artículos o las partes de estos tal como son citados por el MAAGAAS, y habrá situaciones en que se resaltarán en letras cursivas lo que se considera las partes relevantes para la contratación de servicios y bienes a que obligan los protocolos y los LEEAPF. En el caso de que los artículos sean continuamente citados en el MAAGAAS, solo se transcribirá la parte conducente o se mencionará que han sido transcritos anteriormente, haciendo los comentarios correspondientes.

Este método, además, permitirá simular la tarea que los servidores públicos encargados de los procesos de adquisiciones de las dependencias y entidades tendrían que realizar para estar en posibilidad de conocer y aplicar la normativa vigente en la materia. También permitirá demostrar cómo el MAAGAAS no cumple con sus objetivos generales y específicos ya comentados, sino que por el contrario, solo se agrega como un ordenamiento más a la regulación de las adquisiciones.

A. *Ejemplo: invitación a cuando menos tres personas*

De esta manera, procederemos a revisar el punto 4.2.3 del MAAGAAS, con relación al subproceso de adquisición relativo a la invitación a cuando menos tres personas, que establece lo siguiente:

4.2.3. INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS

Objetivo

Seleccionar mediante invitación a cuando menos tres personas al proveedor que asegure las mejores condiciones para el Estado.

²⁰⁶ Las disposiciones del MAAGAAS ya contemplan las reformas al mismo publicadas en el *DOF* del 27 de junio de 2011.

El diagrama de flujo “Invitación a cuando menos tres personas” se encuentra disponible en el sitio www.compranet.gob.mx (Para una idea del diagrama ver el Anexo 5).

4.2.3.1 ELEMENTOS DEL SUBPROCESO

Insumos

PAAAS.

Requisición y documentación soporte, entre otros:

Acta de fallo del evento de licitación pública o de invitación a cuando menos tres personas; en ambos casos, cuando aplique.

Justificación técnica – económica.

Información que soporta la justificación técnica y económica de la excepción a la licitación pública.

Viene de:

4.2.1 Elaboración e integración de requisiciones.

4.2.2 Licitación pública.

4.2.3.1.1 VERIFICAR ACREDITAMIENTO DE EXCEPCIÓN

Descripción

Constatar que se acredite el supuesto de excepción a la licitación pública para determinar si la contratación que se pretende realizar:

Requiere ser dictaminada por el CAAS, o bien, por el titular de la dependencia o entidad o el servidor público en quien se delegue esta función, o Se encuentra dentro de los supuestos señalados en el penúltimo párrafo del artículo 41 de la Ley, o

Se encuentra dentro de los rangos de los montos máximos determinados por el CAAS, con respecto a los límites máximos establecidos en el PEF, en términos del artículo 42 de la Ley.

Responsable(s)

Área contratante, con el apoyo del Área requirente

Artículo(s) en la Ley

22, fracción II, 40, 41, 42, 43

Artículo(s) en el Reglamento

71, 72, 73, 74, 75, 77

Antes de continuar con los siguientes puntos del MAAGAAS, procederemos a transcribir las disposiciones de la LAASSP y del Relaassp a que hace referencia. Así, la fracción II del artículo 22 de la LAASSP dispone que:

Artículo 22. Las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán las siguientes funciones:

II. Dictaminar previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de la excepción a la licitación pública por encontrarse en alguno de los supuestos a que se refieren las fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 41 de esta Ley. Dicha función también podrá ser ejercida directamente por el titular de la dependencia o entidad, o aquel servidor público en quien éste delegue dicha función. En ningún caso la delegación podrá recaer en servidor público con nivel inferior al de director general en las dependencias o su equivalente en las entidades;

Por su parte, el artículo 40 de la LAASSP establece:

Artículo 40. En los supuestos que prevé el artículo 41 de esta Ley, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.

La selección del procedimiento de excepción que realicen las dependencias y entidades deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado. El acreditamiento del o los criterios en los que se funda; así como la justificación de las razones en las que se sustente el ejercicio de la opción, deberán constar por escrito y ser firmado por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios.

En cualquier supuesto se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

En estos casos, *el titular del área responsable de la contratación, a más tardar el último día hábil de cada mes, enviará al órgano interno de control en la dependencia o entidad de que se trate, un informe relativo a los contratos formalizados durante el mes calendario inmediato anterior, acompañando copia del escrito aludido en este artículo y de un dictamen en el que se hará constar el análisis de la o las proposiciones y las razones para la adjudicación del contrato. No será necesario rendir este informe en las operaciones que se realicen al amparo del artículo 41 fracciones IV y XII, de este ordenamiento.*

En caso del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas fundamentados en las fracciones III, VII, VIII, IX primer párrafo, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII y XIX del artículo 41 de esta Ley, el escrito a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, deberá estar acompañado de los nombres y datos generales de las personas que serán invitadas; tratándose de

adjudicaciones directas, en todos los casos deberá indicarse el nombre de la persona a quien se propone realizarla; *en ambos procedimientos, deberá acompañarse el resultado de la investigación de mercado que sirvió de base para su selección.*

A los procedimientos de contratación de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa, le será aplicable el carácter a que hacen referencia las fracciones I, II y III del artículo 28 de la presente Ley.

Este artículo reviste gran importancia, en cuanto que establece bajo qué circunstancias y condiciones se pueden utilizar los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.

El segundo párrafo del precepto, al establecer que las dependencias o entidades de la APE, *según las circunstancias que concurran*, deberán motivar la elección del procedimiento en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia, establece, sin que al parecer este sea el propósito de la disposición, un requisito que, como se verá más adelante, se ha convertido en un obstáculo documental que no agrega ningún valor a estos procedimientos de contratación.

A manera de control, el uso del procedimiento, de acuerdo con el tercer párrafo, debe ser reportado por el área responsable de contratación al órgano interno de control. Como se comprenderá, esta es una manera de disuadir el uso de los procedimientos de excepción.

El cuarto párrafo del artículo obliga a que los procedimientos de excepción se acompañen de los resultados de la investigación de mercado, lo cual supone que las dependencias deben conocer a los proveedores de servicios o productos de antemano o a través de la búsqueda de los mismos. Esto se presta a que si una empresa ofrece un bien o servicio, en este caso los diagnósticos energéticos, también deba proponer otras que realizan la misma actividad si desea acortar los tiempos de la investigación o, en su caso, conseguir las cotizaciones de otras empresas con precios más altos que los que oferta, para obtener un contrato mediante este procedimiento de adquisición. Como se puede observar, en estos casos la regla no mejora la función, y solo genera documentos adicionales que retrasan la adquisición.

Adicionalmente, la disposición en comento, al establecer que le serán aplicables a los procedimientos regulados por la misma el carácter de las licitaciones públicas nacionales, internacionales bajo cobertura de tratados e internacionales abiertas, sujeta estos procedimientos a reglas y tiempos que dificultan su aplicación, lo que, como es obvio, en el caso de diagnósticos energéticos exigidos por los protocolos, no facilita su contratación en los tiempos que marcan los mismos.

Por su parte, el artículo 71 del *Relaassp* señala en relación con el artículo antes citado, lo siguiente:

Artículo 71. El documento suscrito por el titular del Área requirente señalado en el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, que se someta a consideración del Comité o del titular de la dependencia o entidad, o al servidor público en quien éste delegue la función para dictaminar sobre la procedencia de la excepción a la licitación pública, deberá contener como mínimo la información que a continuación se indica en el orden siguiente:

I. Descripción de los bienes o servicios objeto del procedimiento de contratación, las especificaciones o datos técnicos de los mismos, así como la demás información considerada conveniente por el Área requirente o el Área técnica, para explicar el objeto y alcance de la contratación;

II. Plazos y condiciones de entrega de los bienes o de prestación de los servicios;

III. El resultado de la investigación de mercado, que soporte el procedimiento de contratación propuesto;

IV. El procedimiento de contratación propuesto, fundando el supuesto de excepción que resulte procedente para llevar a cabo la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa y motivando la propuesta mediante la descripción de manera clara de las razones en que se sustente la misma;

V. El monto estimado de la contratación y forma de pago propuesta;

VI. En el caso de adjudicación directa, el nombre de la persona propuesta y sus datos generales, o tratándose de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas fundados en los supuestos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 40 de la Ley, los nombres y datos generales de las personas que serán invitadas;

VII. La acreditación del o los criterios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, en que se funde y motive la selección del procedimiento de excepción, según las circunstancias que concurran en cada caso, y

VIII. El lugar y fecha de emisión.

Al documento a que se refiere este artículo, se deberá acompañar la requisición o solicitud de contratación, *acreditando la existencia de recursos para iniciar el procedimiento de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 25 de la Ley y el 18 del presente Reglamento*, así como para el caso de adquisición o arrendamiento de bienes la constancia señalada en el artículo 27 de este Reglamento.

En los supuestos previstos en las fracciones II, IV, V, VI, VII, IX, primer párrafo, XI, XII y XX del artículo 41 de la Ley, en el documento que prevé este artículo se deberá adicionar un punto en el que se precise que quien lo suscriba dictamina como procedente la no celebración de la licitación pública y el procedimiento de contratación que se autoriza.

Antes de hacer los comentarios relativos al presente precepto, se transcribirán los artículos que el mismo cita. De esta manera, el artículo 25 de la LAASSP establece:

Artículo 25. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán convocar, adjudicar o contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, con cargo a su presupuesto autorizado y sujetándose al calendario de gasto correspondiente.

En casos excepcionales, previo a la autorización de su presupuesto, las dependencias y entidades podrán solicitar a la Secretaría su aprobación para convocar, adjudicar y formalizar contratos cuya vigencia inicie en el ejercicio fiscal siguiente de aquél en el que se formalizan. Los referidos contratos estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del año en el que se prevé el inicio de su vigencia, por lo que sus efectos estarán condicionados a la existencia de los recursos presupuestarios respectivos, sin que la no realización de la referida condición suspensiva origine responsabilidad alguna para las partes. Cualquier pacto en contrario a lo dispuesto en este párrafo se considerará nulo.

En las adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuya vigencia rebase un ejercicio presupuestario, las dependencias o entidades deberán determinar tanto el presupuesto total como el relativo a los ejercicios de que se trate; en la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes se considerarán los costos que, en su momento, se encuentren vigentes, y se dará prioridad a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

Para los efectos del párrafo anterior, las dependencias y entidades observarán lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La información sobre estos contratos se difundirá a través de CompraNet.

Así, el artículo 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece:

Artículo 50. Los ejecutores de gasto podrán celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal siempre que:

I. Justifiquen que su celebración representa ventajas económicas o que sus términos o condiciones son más favorables;

II. Justifiquen el plazo de la contratación y que el mismo no afectará negativamente la competencia económica en el sector de que se trate;

III. Identifiquen el gasto corriente o de inversión correspondiente; y

IV. Desglosen el gasto a precios del año tanto para el ejercicio fiscal correspondiente, como para los subsecuentes.

Las dependencias requerirán la autorización presupuestaria de la Secretaría para la celebración de los contratos a que se refiere este artículo, en los términos del Reglamento. En

el caso de las entidades, se sujetarán a la autorización de su titular conforme a las disposiciones generales aplicables.

Las dependencias y entidades deberán informar a la Función Pública sobre la celebración de los contratos a que se refiere este artículo, dentro de los 30 días posteriores a su formalización.

En el caso de proyectos para prestación de servicios, las dependencias y entidades deberán sujetarse al procedimiento de autorización y demás disposiciones aplicables que emitan, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría y la Función Pública.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, a través de sus respectivas unidades de administración, podrán autorizar la celebración de contratos plurianuales siempre y cuando cumplan lo dispuesto en este artículo y emitan normas generales y para su justificación y autorización.

Los ejecutores de gasto deberán incluir en los informes trimestrales un reporte sobre el monto total erogado durante el periodo, correspondiente a los contratos a que se refiere este artículo, así como incluir las previsiones correspondientes en sus anteproyectos de presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal, en los términos de los artículos 32 y 41, fracción II, inciso g), de esta Ley.

Por su parte, el artículo 18 del Relaassp, citado en el penúltimo párrafo del artículo 71 antes transcrito, establece:

Artículo 18. Una vez que la Secretaría dé a conocer a las dependencias y entidades su calendario de presupuesto autorizado éstas, en términos del artículo 25 de la Ley, podrán realizar los procedimientos de contratación respectivos.

Como se puede observar, solo para cumplir con el escrito en el que se acrediten los criterios en que se funda la excepción a la licitación pública y su justificación, a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40 de la LAASSP, el artículo 71 del Relaassp obliga a presentar información que implica la generación u obtención de otros documentos, lo que en vez de facilitar la aplicación de la disposición legislativa la dificulta más, alargando los tiempos para su cumplimiento. Adicionalmente, es claro que las dependencias y entidades deben buscar hacer las contrataciones en el ejercicio fiscal y terminarlas en el mismo; de otra manera requieren de justificar y obtener la autorización de la SHCP o de su titular, según sea el caso, además de estar obligadas a informar a la SFP sobre dichas contrataciones y a incluir en sus reportes trimestrales a la SHCP los montos erogados por esos contratos durante el periodo correspondiente.

Continuando con el análisis de las disposiciones legales y reglamentarias citadas por el MAAGAAS en el punto 4.2.3.1.1, el artículo 41 de la LAASSP citado ordena:

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

I. No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trate de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte;

II. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;

III. *Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados;*

IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia.

No quedan comprendidos en los supuestos a que se refiere esta fracción los requerimientos administrativos que tengan los sujetos de esta Ley;

V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;

VI. Se haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública, en cuyo caso se podrá adjudicar al licitante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición inicialmente adjudicada no sea superior a un margen del diez por ciento. Tratándose de contrataciones en las que la evaluación se haya realizado mediante puntos y porcentajes o costo beneficio, se podrá adjudicar al segundo o ulterior lugar, dentro del referido margen;

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

VIII. *Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;*

IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprosesados, semovientes.

Asimismo, cuando se trate de bienes usados o reconstruidos en los que el precio no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables, expedido dentro de los seis meses previos y vigente

al momento de la adjudicación del contrato respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 Bis de esta Ley;

X. *Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación.*

Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales;

XII. Se trate de la adquisición de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos que las mismas realicen en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;

XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;

XIV. Se trate de los servicios prestados por una persona física a que se refiere la fracción VII del artículo 3o. de esta Ley, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

XV. *Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;*

XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años;

XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad;

XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación;

XIX. Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares, y

XX. Se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco.

La dictaminación de la procedencia de la contratación y de que ésta se ubica en alguno de los supuestos contenidos en las fracciones II, IV, V, VI, VII, IX primer párrafo, XI, XII y XX será responsabilidad del área usuaria o requirente.

Las contrataciones a que se refiere este artículo, se realizarán preferentemente a través de procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, en los casos previstos en sus fracciones VII, VIII, IX primer párrafo, XI, XII y XV.

Como se puede apreciar, para el caso de la contratación de diagnósticos energéticos, serían solo algunas de las fracciones en la cuales se podría encuadrar y fundamentar la contratación a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, siendo estas desde nuestro punto de vista las fracciones VII, VIII, X y XV. En todo caso, cada una de ellas tendría que ser justificada.

En este contexto, el artículo 72 del Relaasp, al aclarar el sentido del artículo 41 de la LAASSP, por su parte, dispone:

Artículo 72. Para los efectos de lo establecido en el artículo 41 de la Ley deberá considerarse, respecto de las fracciones de dicho precepto legal, lo que se cita a continuación:

I. La inexistencia de bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, a que se refiere la fracción I, se acreditará con la investigación de mercado, mediante la obtención de por lo menos tres escritos de empresas cuyas actividades comerciales o profesionales se encuentren directamente relacionadas con los bienes a adquirir o a arrendar o los servicios a contratar, en los que se haga constar la inexistencia de los bienes o servicios mencionados, o en caso de que no sea posible contar con dichos escritos, a través del análisis que realice el Área requirente o el Área técnica con base en la investigación de mercado, en el que justifique por escrito tal inexistencia;

II. Para acreditar que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trata de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, a que hace referencia la fracción I, se deberán acompañar los documentos con los que se acredite tal situación, como son los registros, títulos, certificaciones, acuerdos comerciales, autorizaciones, designaciones, contratos de licenciamiento o cesión emitidos por o registrados ante las autoridades nacionales competentes en su caso, o conforme a las disposiciones o prácticas del país de origen, así como con los que se determine el alcance o implicaciones jurídicas de los derechos mencionados.

Se entenderá que cuentan con derechos exclusivos los testigos sociales, así como los auditores externos que designe la Secretaría de la Función Pública en ejercicio de sus atribuciones;

III. Será procedente contratar mediante adjudicación directa fundada en la fracción III cuando, entre otros supuestos, la dependencia o entidad acredite con la investigación de mercado correspondiente, que se obtienen las mejores condiciones para el Estado y, por tanto, se evitan pérdidas o costos adicionales, al contratar con algún proveedor que tenga contrato vigente previamente adjudicado mediante licitación pública y éste acepte otorgar los mismos bienes o servicios en iguales condiciones en cuanto a precio, características y calidad de los bienes o servicios materia del contrato celebrado con la misma u otra dependencia o entidad;

IV. Las dependencias o entidades integrantes del Consejo de Seguridad Nacional podrán sustentar las contrataciones que realicen con fundamento en el primer párrafo de la fracción IV, cuando los bienes o servicios que requieran se encuentren en la base de datos que administra el Comité Técnico del citado Consejo. En estos casos, la investigación de mercado se tendrá por realizada a través de la consulta que se formule a dicha base de datos y el escrito a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, será elaborado por el Área requirente conforme al modelo que haya autorizado dicho Comité, el cual debidamente requisitado obrará en el expediente de contratación respectivo.

Para efectos del segundo párrafo de la fracción IV citada en el párrafo que antecede, se consideran requerimientos administrativos aquellos bienes o servicios que no estén afectos a fines exclusivamente militares o para la armada, o aquellos que no estén relacionados con la preservación de la seguridad nacional o la seguridad pública;

VI. *El supuesto a que se refiere la fracción VII, sólo resultará procedente cuando se mantengan los mismos requisitos cuyo incumplimiento se consideró como causa de desechamiento en la convocatoria a la licitación pública declarada desierta, incluidas las modificaciones derivadas de las juntas de aclaraciones correspondientes; dentro de dichos requisitos, se considerará la cantidad de bienes o servicios indicada en la convocatoria a la primera licitación pública. Lo anterior será aplicable para el caso de las partidas que se hayan declarado desiertas en una licitación pública;*

VII. *En el supuesto previsto en la fracción VIII, deberá acreditarse que no existen otra u otras marcas alternativas de los bienes requeridos o las existentes no puedan ser sustituidas, en virtud de que, entre otras causas, exista razón técnica o jurídica que obligue a la utilización de una marca determinada, o bien la utilización de una marca distinta pueda ocasionar, entre otros aspectos, un daño a los equipos o maquinaria que requieran dichos bienes, o una pérdida económica, costo adicional o menoscabo al patrimonio del Estado;*

VIII. *Se entenderá por servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones a que se refiere la fracción X, los siguientes:*

- a) Estandarizados: los que impliquen el desarrollo de soluciones o metodologías eficientes para resolver problemas comunes, recurrentes o de complejidad menor que se presentan en la Administración Pública Federal;
- b) Personalizados o a la medida: los que desarrollan soluciones o metodologías eficientes diseñadas o creadas ex profeso para resolver problemas específicos no comunes en la Administración Pública Federal, y
- c) Especializados: los relativos a trabajos que requieran alta especialización y se relacionen con un determinado sector o área del conocimiento, para desarrollar soluciones o metodologías eficientes que permitan resolver problemas complejos y que pueden tener un alto impacto social o económico.

La contratación de los servicios señalados se podrá realizar mediante el procedimiento de adjudicación directa sólo cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes para la elaboración de su proposición esté clasificada como reservada o confidencial en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para lo cual deberá observarse lo siguiente:

1. El titular del Área requirente identificará los documentos clasificados como reservados o confidenciales que estime necesarios para elaborar la proposición;
2. A la solicitud de adjudicación directa deberá adjuntarse copia de las carátulas o leyendas elaboradas en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las demás disposiciones aplicables, firmadas por el servidor público respectivo, mediante las cuales se acredite que la información correspondiente se encuentra clasificada como reservada o confidencial, y
3. Deberá justificarse fehacientemente mediante la investigación de mercado, la selección de la persona que se propone para la adjudicación directa, con respecto a otras existentes, así como que el precio del servicio refleja las mejores condiciones para el Estado.

En el caso de que la contratación de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones se realice mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, se invitará al menos a una institución de educación superior y, cuando proceda, a un centro público de investigación establecido en el país, los cuales deberán tener experiencia acreditada sobre la materia vinculada a la consultoría, asesoría, estudio o investigación que se requiere contratar.

Cuando no existan instituciones o centros con las características indicadas en el párrafo anterior, deberá integrarse al expediente un escrito firmado por el titular del Área requirente que así lo indique, adjuntando las constancias que lo acrediten.

En la contratación de los servicios a que hace referencia esta fracción, en la invitación a cuando menos tres personas o en la solicitud de cotización y en el contrato invariablemente deberá precisarse el número de entregables y las fechas en que deberán presentarse; adicionalmente, en los contratos deberá indicarse el precio o porcentaje de pago que corresponderá a cada entregable.

Sólo para las contrataciones que se fundamenten en el supuesto de excepción a que se refiere la presente fracción, al escrito que señala el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley se deberá acompañar la autorización y el dictamen a que alude el penúltimo párrafo del artículo 19 de la Ley.

No resultarán aplicables las previsiones de esta fracción en los casos en que se realice la contratación con fundamento en el artículo 42 de la Ley;

IX. *Para efectos de la fracción XV, al escrito a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, deberá adjuntarse una relación de los bienes o servicios que se considere podrían utilizarse para prestar el servicio de mantenimiento y sus precios, lo anterior con la finalidad de conocer con anticipación el monto estimado que se haya autorizado a contratar, y*

X. Para pactar los derechos a que se refiere la fracción XVI, las dependencias o entidades atenderán lo siguiente:

a) El derecho exclusivo se constituirá en el aspecto patrimonial hasta por un máximo de cinco años a favor de la Federación o de las entidades, según corresponda, y

b) Concluido el término a que se refiere el inciso anterior, la Federación o las entidades y el proveedor tendrán derecho a obtener los beneficios de la explotación del prototipo en el porcentaje que corresponda a los recursos aportados por cada parte para su diseño o desarrollo. Los derechos correspondientes a su explotación, se determinarán de conformidad con la legislación aplicable en las materias que correspondan y se limitarán al tiempo que reste la explotación una vez que concluya el contrato suscrito con la dependencia o entidad para atender sus requerimientos, el cual deberá ser al menos el plazo indicado en la fracción XVI del artículo 41 de la Ley.

Como se desprende de la lectura de los artículos 41 de la LAASSP y 72 del Relaaasp citados, las dependencias y entidades tienen una gran dificultad para utilizar la invitación a cuando menos tres personas para contratar los servicios de diagnósticos energéticos.

Esta situación se agrava si se trata de empresas privadas, quienes en principio debieran ser las prestadoras de servicios de diagnósticos energéticos. Como se puede observar, la fracción X del artículo 41 obliga a que se invite a instituciones públicas y privadas de educación superior o a centros públicos de investigación. Esto pone en desventaja a las empresas privadas invitadas, ya que a las instituciones públicas, en principio, no les es aplicable la LAASSP, por lo que su contratación podría parecer más sencilla. Adi-

cionalmente, la fracción VIII del artículo 72 contribuye a dificultar más la contratación de los diagnósticos energéticos a empresas privadas, al definir lo que se entiende por consultorías o asesorías, y al establecer requisitos adicionales documentales que la ley no establece. Tal es el caso, entre otras, de la obligación de integrar un expediente con un escrito firmado por el titular del área requirente, en el que se justifique que no existen instituciones y centros de investigación con las características indicadas en el precepto (no se aclara qué documentación debe contener el expediente más que el escrito); o la obligación de que en la solicitud de cotización (no se aclara si este documento es el mismo que la invitación) se precisen el número de entregables y las fechas en que deberán presentarse. En ninguno de estos casos el MAAGAAS sirve para aclarar el contenido de estas disposiciones, como lo veremos más adelante al continuar con el estudio de este ordenamiento.

Por otra parte, no es fácil encuadrar los servicios de diagnóstico energético a que obligan los protocolos, en alguno de los supuestos previstos por los artículos antes transcritos. Para poder contratar mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se requeriría que los servicios de diagnóstico energético cumplieran con condiciones muy particulares. Como un ejemplo de lo anterior, basta revisar los supuestos contenidos en las fracciones que menciona el último párrafo del artículo 41 de la LAASSP, casos en los que se obliga a utilizar preferentemente este procedimiento de contratación. Así, tenemos que:

Primero, para el supuesto previsto en la fracción VII del artículo 41, la contratación de los servicios de diagnóstico energético mediante este procedimiento de contratación tendría que resultar de una licitación que se hubiera declarado desierta, para lo cual la disposición obliga a mantener los requisitos de la convocatoria a la licitación “cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento”. Esta obligación parece inconsistente, ya que si en un procedimiento de contratación que implica un universo más grande de posibles proveedores (*i. e.* la licitación pública), no fue posible encontrar una propuesta que cumpliera con las condiciones establecidas en la convocatoria, ¿cómo sería posible que en un procedimiento de excepción, en donde se invita a tres personas, sí se pueda presentar una propuesta adecuada? Como se puede apreciar, esta regla solo hace más difícil el uso de un procedimiento de contratación más sencillo.

Segundo, la fracción VIII se refiere a la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada, en cuyo caso parecería de nuevo inconsistente, pues lo único que logra es hacer que participen tres distribuidores de productos de la misma marca, que generalmente tienen que seguir la política de precios del propietario de la misma. Para el caso de la contratación

de servicios de diagnósticos energéticos, esta disposición solo sería relevante si quienes realizan estos servicios a la vez son distribuidores de marcas de equipos y dispositivos ahorradores de energía, en cuyo caso, si el valor del servicio fuera del 50% o menos, dejaría de tratarse de la adquisición de un servicio de asesoría o consultoría, para convertirse en la adquisición de bienes muebles, en los términos del artículo de 28 de la LAASSP, lo que llevaría en el mejor de los casos a una adjudicación directa.

Tercero, si se trata, como lo establece la fracción XV del artículo 41, de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes. Es claro que los diagnósticos energéticos sí pueden considerarse servicios de mantenimiento; sin embargo, en estos casos sí se puede precisar su alcance, la cantidad de trabajo, e incluso determinar las especificaciones. En razón de esto, sería difícil su contratación por invitación a cuando menos tres personas con fundamento en esta fracción. Lo que de nueva cuenta constituye una traba para poder utilizar un procedimiento sencillo de contratación, particularmente cuando se trata generalmente de la contratación de microempresas, o empresas unipersonales, o sea, de personas físicas con actividad empresarial.

En este sentido, podríamos continuar ejemplificando las inconsistencias de la regulación, pero el objetivo del presente trabajo es mostrar cómo la sobrerregulación hace muy difícil cumplir con las obligaciones que en este caso imponen los protocolos a las dependencias y entidades de la APF.

Continuando con las disposiciones legales y reglamentarias citadas por el MAAGAAS, podemos apreciar que el artículo 42 de la LAASSP da la posibilidad de utilizar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o el de adjudicación directa, sin tener que encuadrar la adquisición en alguno de los supuestos del artículo 41, al establecer lo siguiente:

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

Si el monto de la operación corresponde a una invitación a cuando menos tres personas, la procedencia de la adjudicación directa sólo podrá ser autorizada por el oficial mayor o equivalente.

Lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 40 de esta Ley resultará aplicable a la contratación mediante los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa que se fundamenten en este artículo.

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del treinta por ciento del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario. La contratación deberá ajustarse a los límites establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el supuesto de que dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas hayan sido declarados desiertos, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato.

Para contratar adjudicaciones directas, cuyo monto sea igual o superior a la cantidad de trescientas veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, se deberá contar con al menos tres cotizaciones con las mismas condiciones, que se hayan obtenido en los treinta días previos al de la adjudicación y consten en documento en el cual se identifiquen indubitablemente al proveedor oferente.

No obstante, como mencionamos antes, esta disposición en términos generales busca facilitar el uso de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa; su cuarto párrafo establece una restricción importante para la contratación de diagnósticos energéticos, ya que limita a que solo se pueda contratar con fundamento en este artículo hasta el 30% del presupuesto de adquisiciones asignado en el ejercicio presupuestal a la dependencia o entidad de que se trate, por lo que estas tendrán que decidir entre utilizar ese espacio presupuestal para cumplir con los protocolos o atender otras necesidades más relacionadas con sus programas prioritarios o funciones sustantivas.

Por su parte, el Relaaasp reglamenta la disposición legal anterior, en sus artículos 73, 74 y 75, de la siguiente manera:

Artículo 73. Cuando en las dependencias y entidades existan áreas que por sí mismas realicen contrataciones, los montos máximos a que hace referencia el artículo 42 de la Ley se determinarán en función del recurso total autorizado que la dependencia o entidad de que se trate asigne a cada área para la adquisición y arrendamiento de bienes y la contratación de servicios.

Artículo 74. Para efectos del primer párrafo del artículo 42 de la Ley, se considerará que existe fraccionamiento de las operaciones, cuando en las contrataciones involucradas se presenten las siguientes circunstancias:

I. Todas estén fundadas en el artículo 42 de la Ley y la suma de sus importes superen el monto máximo indicado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada procedimiento de excepción;

II. Los bienes o servicios objeto de las contrataciones sean exactamente los mismos;

III. Las operaciones se efectúen en un sólo ejercicio fiscal;

IV. El Área contratante o el Área requirente pudieron prever las contrataciones en un sólo procedimiento, sin que se haya realizado de esta forma, y

V. Las solicitudes de contratación se realicen por la misma Área requirente y el Área contratante sea la misma, o bien, el Área requirente sea la misma y el Área contratante sea diferente.

Aunque el artículo 75 del Relaaasp es señalado como fundamento del subproceso de invitación a cuando menos tres personas por el MAAGAAS, en este punto omitiremos transcribirlo, ya que este se refiere a la adjudicación directa.

Para dar una mejor idea de lo estipulado por el artículo 42 de la LA-ASSP, el anexo 4 reproduce textualmente lo que establece el PEF 2011 en su anexo 17 en relación con los montos máximos para invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa.

Como se puede observar, para el caso de las unidades administrativas de las dependencias y entidades que cuenten con más de mil millones de pesos anuales de presupuesto, las invitaciones a cuando menos tres personas pueden ser por un monto de hasta \$2,678,000.00.

Muchas dependencias y entidades de la APF cuentan con más de diez inmuebles con 1,000 m²; algunas, como la SEP o el SAT, con más de 300, llegando a situaciones como la del IMSS, con más de 2,000. En estos casos, es obvio que los montos máximos para el supuesto de invitación a cuando menos tres personas, no alcanzarían para cubrir el costo de los diagnósticos energéticos para todos sus inmuebles, salvo que solo se realizaran unos cuantos, estos, con lo que se corre el riesgo de que al tratar de contratar los demás bajo estos procedimientos de contratación, el Órgano Interno de Control (OIC) determine que hay fraccionamiento de la adquisición.

Para el caso de las entidades y dependencias más pequeñas con menos inmuebles, esta limitación es menos rígida, ya que aunque cuentan con topes máximos para estos subprocesos de adquisición más reducidos, es más factible que pudieran acomodar la contratación de sus diagnósticos a través de este procedimiento de contratación.

Lo anterior significa que la regulación hace difícil la contratación de servicios de diagnósticos energéticos a través de este procedimiento de contratación, por lo que las dependencias y entidades deberán utilizar el

subproceso de licitación pública, en el caso de contratar servicios de personas particulares, lo que significa mayor tiempo y costo para cumplir con las obligaciones contenidas en los protocolos y en los LEEAPE.

Finalmente, para concluir con las disposiciones citadas por el punto 4.2.4.1.1 del MAAGAAS, el último párrafo del artículo 43 de la LAASSP establece:

Artículo 43. El procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se sujetará a lo siguiente:

I. Se difundirá la invitación en CompraNet y en la página de internet de la dependencia o entidad;

II. El acto de presentación y apertura de proposiciones podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante del órgano interno de control en la dependencia o entidad;

III. Para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres proposiciones susceptibles de analizarse técnicamente;

IV. *Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada operación atendiendo al tipo de bienes, arrendamientos o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la proposición. Dicho plazo no podrá ser inferior a cinco días naturales a partir de que se entregó la última invitación, y*

V. A las demás disposiciones de esta Ley que resulten aplicables a la licitación pública, siendo optativo para la convocante la realización de la junta de aclaraciones.

En el supuesto de que dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas hayan sido declarados desiertos, o bien uno sólo cuando éste derive de una licitación pública declarada desierta, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato, siempre que se mantengan los requisitos establecidos como causas de desechamiento en el procedimiento anterior.

Por cuanto hace al artículo 77 del Relaassp, establece lo siguiente:

Artículo 77. *En todo lo no previsto para los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, le serán aplicables, en lo procedente, las disposiciones que prevé este Reglamento para la licitación pública.*

Para efectos de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 40 de la Ley, la selección de participantes podrá hacerse de entre los proveedores que se encuentren inscritos en el registro único de proveedores y los supuestos señalados en dicho artículo podrán acreditarse con la información contenida en el citado registro referente a la experiencia, especialidad, capacidad técnica e historial de cumplimiento respecto de contratos que los proveedores de que se trate tengan celebrados con las dependencias o entidades, así como si su

domicilio se encuentra cerca de la zona donde se pretendan utilizar los bienes o prestar los servicios.

La inasistencia del representante invitado del órgano interno de control al acto de presentación y apertura de proposiciones, no será impedimento para continuar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, siendo opcional para los licitantes su asistencia al acto.

La difusión en CompraNet y en la página de internet de la dependencia o entidad de las invitaciones a cuando menos tres personas a que hace referencia la fracción I del artículo 43 de la Ley, deberá realizarse el mismo día en que se entregue la última invitación y estará disponible hasta el día en que se emita el fallo correspondiente. La referida difusión es de carácter informativo, por lo que solamente podrán participar en el procedimiento de contratación aquellas personas que hayan sido invitadas por la dependencia o entidad.

Las proposiciones a que se refiere la fracción III del artículo 43 de la Ley serán aquellas que reciba la convocante en el acto de presentación y apertura de proposiciones, debiendo ser como mínimo tres, independientemente de que al efectuar la evaluación de las mismas sólo una o dos de ellas cumplan con lo requerido en la invitación a cuando menos tres personas. En el caso de que los bienes o servicios se agrupen en partidas, deberá contarse con tres proposiciones para cada partida. Asimismo, se emitirá el fallo conforme a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley.

Cuando la convocante opte por no realizar junta de aclaraciones, en la invitación a cuando menos tres personas deberá indicarse la forma y términos en que podrán solicitarse las aclaraciones respectivas, de cuyas respuestas deberá informarse tanto al solicitante como al resto de los invitados.

No resulta aplicable a los procedimientos previstos en este artículo la presentación de propuestas conjuntas, salvo que la convocante lo estime conveniente para fomentar la participación de las MIPYMES, o bien, por necesidades técnicas para obtener proposiciones en forma integral, en cuyo caso se deberá considerar, en lo aplicable, lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 34 de la Ley y el artículo 44 de este Reglamento.

Los artículos 43 de la LAASSP y 77 del Relaassp son buenos ejemplos de cómo la normativa sustantiva genera normativa adjetiva, que en vez de facilitar el cumplimiento de la primera hace más complicado su cumplimiento. Como se puede apreciar, el artículo 43 establece las reglas a que debe sujetarse el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, que por mucho es un procedimiento más sencillo que el establecido en los artículos 29 a 37 de la LAASSP con relación a la licitación pública. No obstante lo anterior, su fracción V establece que el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se sujetará “A las demás disposiciones de esta Ley que resulten aplicables a la licitación pública, siendo optativo para

la convocante la realización de la junta de aclaraciones”. Esta disposición se podía haber entendido en el sentido de referirse a aquellas disposiciones normativas que no siendo parte de las disposiciones que regulan en específico el procedimiento de licitación le resultan aplicables; por ejemplo, las de planeación y presupuestarias contenidas en los artículos 24 y 25 o las de los artículos 26 bis y ter, relativas a los medios de cómo se pueden llevar a cabo los procedimientos de adquisición o a la presencia de testigos sociales.

Sin embargo, al ser reglamentado el artículo 43 de la LAASSP por el artículo 77 del Relaassp, este último establece que para “todo lo no previsto para los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, le serán aplicables, en lo procedente, las disposiciones que prevé este Reglamento para la licitación pública”. En otras palabras, el Relaassp va más allá de la ley, pues no solo no aclara qué disposiciones de la LAASSP relativas al procedimiento de licitación pública son aplicables al de invitación a cuando menos tres personas, sino además remite a lo establecido en los artículos 35 al 59 del propio Reglamento, sin especificar tampoco cuándo o en qué casos procede su aplicación. De esta manera, las disposiciones reglamentarias se vuelven las normas sustantivas del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, o sea, las dictadas por el Ejecutivo Federal, y no las establecidas por el Congreso de la Unión.

En este sentido, las normas reglamentarias hacen más complejo el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas cuando la intención de la Ley es hacer de este un procedimiento más sencillo que el de licitación pública.

Prosiguiendo con el análisis del punto 4.2.3.1.1 del MAAGAAS, el mismo establece como aspectos generales a considerar:

- Invariablemente se deberá contar con la información y documentación que justifique llevar a cabo este tipo de procedimiento.
- El porcentaje de adjudicación previsto para las MIPYMES, de conformidad con el artículo 76 del Reglamento.
- Cuando un procedimiento de contratación se realice bajo la cobertura de Tratados, deberá observarse lo establecido en el artículo 1016 del TLCAN y sus correlativos en los demás Tratados.
- En el caso de que la excepción sea resultado de una licitación pública declarada desierta, los requisitos establecidos como causa de desechamiento deberán ser los mismos que los utilizados en la convocatoria a la licitación pública, incluyendo las modificaciones resultantes de las juntas de aclaraciones.
- Para la elaboración del escrito al que alude el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, se considerara lo siguiente:

Para el acreditamiento del criterio de *Economía*, se deberá calcular o estimar el valor presente neto del flujo de beneficios futuros derivados de la adquisición o arrendamiento de los bienes o de la contratación de los servicios que se pretenda realizar. Esto es, se deberá acreditar cuantitativamente el beneficio que obtendría la dependencia o entidad, y con ello el Estado, al llevar a cabo la contratación a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, en contraposición al procedimiento de licitación pública.

Para el acreditamiento del criterio de *Eficacia*, se mostrará la capacidad de la dependencia o entidad para obtener, en relación con la adquisición o arrendamiento de los bienes o la contratación de los servicios que se pretenda realizar, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio y calidad, de forma oportuna y en correspondencia con el financiamiento disponible. Esto es, se deberá acreditar que con la contratación mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, se conseguirán las mejores condiciones disponibles a partir de que, con ella se lograrán los objetivos buscados por la dependencia o entidad y los resultados deseados efectivamente serán alcanzados en tiempo y/o forma en contraposición con la contratación mediante licitación pública.

Para el acreditamiento del criterio de *Eficiencia*, la dependencia o entidad mostrará que se dispone de procesos y procedimientos claros y expeditos, con responsables y responsabilidades plenamente identificados, que aseguren al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes para la adquisición o arrendamiento de los bienes o la contratación de los servicios que se pretenda realizar. Esto es, se deberá dejar constancia de que las etapas previstas en la Ley para llevar a cabo el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se realizarán de manera ágil para asegurar que el mismo evitará la pérdida de tiempo y recursos al Estado.

Para el acreditamiento del criterio de *Imparcialidad*, se aportarán los elementos necesarios para hacer constar la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de algún licitante o con respecto a la adquisición, arrendamiento o contratación de los bienes o servicios que se pretenda realizar, lo que permite asegurar la rectitud con la que actúan los servidores públicos involucrados en el procedimiento de contratación. Esto significa que en el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se deberá asegurar a los licitantes que los actos realizados en dicho procedimiento no limitarán la participación de ninguno de ellos ni se otorgarán condiciones ventajosas a alguno en relación con los demás, así como que se les proporcionará a todos la misma información.

Para el acreditamiento del criterio de *Honradez*, se tomara en cuenta la rectitud, responsabilidad e integridad en la actuación, con apego al marco jurídico aplicable, tanto de los servidores públicos como de los licitantes. Esto es, se debe manifestar que el servidor público en cumplimiento de sus obliga-

ciones ha tomado las medidas adecuadas para evitar actos de corrupción, así como de que no se aprovechará de su cargo para favorecer a algún o algunos interesados y de que exigirá de éstos la misma conducta.

Para el acreditamiento del criterio de *Transparencia*, se podrá mostrar que el flujo de información relativa al procedimiento para la contratación que se pretenda realizar, es accesible, clara, oportuna, completa, verificable, y que se rige por el principio constitucional de máxima publicidad. Esto es, el servidor público dejará constancia de que la información relativa al procedimiento de contratación por excepción a la licitación se otorgará en todo momento y en los mismos términos a todos los licitantes.

Como se puede comprobar, el MAAGAAS no simplifica o facilita lo dispuesto los artículos 43 de la LAASSP ni 77 del Relaassp. Este punto, por el contrario, más que aclarar el sentido de las disposiciones citadas establece nuevas obligaciones que no estaban contempladas en esos ordenamientos. Para analizar esta disposición empecemos por transcribir lo dispuesto en los artículos 76 del Relaassp y 1016 del TLCAN, citados por el precepto antes visto:

Artículo 76. Para fomentar el desarrollo y la participación de las MIPYMES, las dependencias y entidades deberán adjudicarles contratos relacionados con las operaciones comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere el artículo 42 de la Ley, cuando menos el cincuenta por ciento del valor de las adquisiciones en cada ejercicio fiscal. La información relativa a dichas operaciones será cuantificada por las dependencias y entidades al registrarse en CompraNet.

A diferencia de otras disposiciones antes transcritas, el artículo anterior es una manera de estimular la contratación de diagnósticos energéticos prestados por micro, pequeñas y medianas empresas. No obstante lo anterior, el MAAGAAS solo se limita a señalar en el rubro de “Aspectos generales a considerar” “El porcentaje de adjudicación previsto para MIPYMES, de conformidad con el artículo 76 del Reglamento”, cuando en este caso el Manual debiera abonar al procedimiento para cumplir con esta importante disposición.

Artículo 1016. Licitación restringida

1. Una entidad de una Parte podrá, en las circunstancias y de conformidad con las condiciones descritas en el párrafo 2, utilizar los procedimientos de licitación restringida y en consecuencia desviarse de lo dispuesto en los Artículos 1008 a 1015, a condición de que no se utilicen los procedimientos de licitación restringida para evitar la competencia máxima posible o de forma

que constituya un medio de discriminación entre proveedores de las otras Partes o de protección a los proveedores nacionales.

2. Una entidad podrá utilizar los procedimientos de licitación restringida en las siguientes circunstancias y bajo las siguientes condiciones, según proceda:

(a) en ausencia de ofertas en respuesta a una convocatoria de licitación abierta o selectiva o cuando las ofertas presentadas hayan resultado de connivencia o no se ajusten a los requisitos esenciales de las bases de licitación, o cuando las ofertas hayan sido formuladas por proveedores que no cumplan las condiciones de participación previstas de conformidad con este capítulo, bajo la condición de que los requisitos de la compra inicial no se modifiquen sustancialmente en el contrato adjudicado;

(b) cuando, por tratarse de obras de arte, o por razones relacionadas con la protección de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos, o información reservada o cuando por razones técnicas no haya competencia, los bienes o servicios sólo puedan suministrarse por un proveedor determinado sin que existan otros alternativos o sustitutos razonables;

(c) hasta donde sea estrictamente necesario, cuando, por razones de extrema urgencia debidas a acontecimientos que la entidad no pueda prever, no sería posible obtener los bienes o servicios a tiempo mediante licitaciones abiertas o selectivas;

(d) cuando se trate de entregas adicionales del proveedor inicial ya sea como partes de repuesto o servicios continuos para materiales, servicios o instalaciones existentes, o como ampliación de materiales, servicios o instalaciones existentes, cuando un cambio de proveedor obligaría a la entidad a adquirir equipo o servicios que no se ajustaran al requisito de ser intercambiables con el equipo o los servicios ya existentes, incluyendo el software, en la medida en que la compra inicial de éste haya estado cubierta por este capítulo;

(e) cuando una entidad adquiera prototipos o un primer bien o servicio que se fabriquen a petición suya en el curso y para la ejecución de un determinado contrato de investigación, experimentación, estudio o fabricación original. Una vez que se hayan cumplido los contratos de esa clase, la compra de bienes o servicios que se efectúen como consecuencia de ellos se ajustarán a los Artículos 1008 a 1015. El desarrollo original de un primer bien puede incluir su producción en cantidad limitada con objeto de tener en cuenta los resultados de las pruebas en la práctica y de demostrar que el producto se presta a la producción en serie satisfaciendo normas aceptables de calidad, pero no incluye la producción en serie para determinar la viabilidad comercial o para recuperar los costos de investigación y desarrollo;

(f) para bienes adquiridos en un mercado de productos básicos;

(g) para compras efectuadas en condiciones excepcionalmente favorables que sólo se ofrecen a muy corto plazo, tales como las enajenaciones extraordinarias realizadas por empresas que normalmente no son proveedores; o a la enajenación de activos de empresas en liquidación o bajo administración judicial, pero no incluye las compras ordinarias realizadas a proveedores habituales;

(h) para contratos que serán adjudicados al ganador de un concurso de diseño arquitectónico, a condición de que el concurso sea

(i) organizado de conformidad con los principios del presente capítulo, inclusive en lo relativo a la publicación de la invitación a los proveedores calificados para concursar,

(ii) organizado de forma tal que el contrato de diseño se adjudique al ganador, y

(iii) sometido a un jurado independiente; y

(iv) cuando una entidad requiera de servicios de consultoría relacionados con aspectos de naturaleza confidencial, cuya difusión pudiera razonablemente esperarse que comprometa información confidencial del sector público, cause perturbaciones económicas serias o, de forma similar, sea contraria al interés público.

3. Las entidades deberán elaborar un informe por escrito sobre cada contrato que hayan adjudicado conforme al párrafo 2. Cada informe contendrá el nombre de la entidad compradora, el valor y la clase de bienes o servicios adquiridos, el país de origen, y una declaración de las circunstancias y condiciones descritas en el párrafo 2 que justificaron el uso de la licitación restringida. La entidad deberá conservar cada informe. Estos quedarán a disposición de las autoridades competentes de la Parte para ser utilizados, de requerirse, de conformidad con el artículo 1017, el artículo 1019 o el capítulo XX, “Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias”.

Como se puede observar, el MAAGAAS no es un instrumento que desregule o facilite la aplicación de la LAASSP o del Relassp, sino más bien solo remite a las disposiciones de estos ordenamientos y de otros, que ya por sí los servidores públicos encargados de los procedimientos de adquisición deben conocer. Ahora bien, se puede decir que el MAAGAAS sí contribuye a dificultar la aplicación de dichas disposiciones, pues obliga a demostrar el cumplimiento de los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia, generando reglas adicionales, cuando de acuerdo con el artículo 40 de la LAASSP estos “deberán fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, ...que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado”. En otras palabras, no en todos los casos se deben fundar y motivar todos los criterios.

Este es otro ejemplo de cómo el MAAGAAS no cumple con su objetivo específico 5, de “eliminar requisitos innecesarios en el proceso, subproceso, trámites y servicios relacionados con las contrataciones públicas”. Lo grave es que este ordenamiento obliga a la realización de tareas harto complicadas para la gran mayoría de servidores públicos a cargo de estos subprocesos, como por ejemplo, al ordenar que para demostrar el cumplimiento del criterio de eficiencia se calcule o estime “el valor presente neto del flujo de beneficios futuros derivados de la adquisición o arrendamiento de los bienes o de la contratación de los servicios que se pretenda realizar” para acreditar cuantitativamente el beneficio que se obtendría por la dependencia o entidad; o muy abstractas, como el que se “aportaran los elementos necesarios para hacer constar la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de algún licitante o con respecto a la adquisición, arrendamiento o contratación de los bienes o servicios que se pretenda realizar”; o ridículas, como que para el acreditamiento del criterio de honradez “se debe manifestar que el servidor público en cumplimiento de sus obligaciones ha tomado las medidas adecuadas para evitar actos de corrupción, así como de que no se aprovechará de su cargo para favorecer a algún o algunos interesados y de que exigirá de éstos la misma conducta”, sin determinar qué servidor público debe hacer tal manifestación. Debe recordarse que en este caso el MAAGAAS, en el punto 4.2.3.1.1, solo identifica como responsables al área contratante con el apoyo del área requirente, pero en estas áreas existen servidores públicos ocupando los puestos de director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento hasta los puestos de enlace y operativos. ¿Quién de ellos debe hacer la manifestación?

Finalmente, llama la atención que para acreditar el “criterio de Eficiencia” se establezca que “la dependencia o entidad mostrará que se dispone de procesos y procedimientos claros y expeditos, con responsables y responsabilidades plenamente identificados, que aseguren al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes para la adquisición o arrendamiento de los bienes o la contratación de los servicios que se pretenda realizar”. Lo que resulta difícil, cuando el MAAGAAS no se caracteriza, como se puede apreciar, por ser un manual de procedimientos “claros y expeditos”, y mucho menos que identifique responsables y defina responsabilidades. Esto particularmente se vuelve más complicado cuando el propio “Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público” establece en su artículo tercero:

ARTÍCULO TERCERO. Los titulares de las dependencias y entidades, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, instruirán lo conducente para que se dejen sin efecto los acuerdos, normas, lineamientos, oficios circulares y demás disposiciones o procedimientos de carácter interno que se hubieren emitido en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que no deriven de facultades expresamente previstas en leyes y reglamentos.

Asimismo, realizarán las acciones que estimen necesarias para que se cumpla de manera estricta lo dispuesto en el presente Acuerdo y en el Manual.

En muchos casos, las dependencias, para cumplir con lo establecido por el artículo anterior, dejaron sin efecto todos los procedimientos operativos con los que podían demostrar el cumplimiento del “criterio de Eficiencia”, y que por lo tanto difícilmente pueden mostrar lo que pide la disposición del MAAGAAS. Este ejemplo muestra cómo el MAAGAAS no contribuye en sentido alguno a desregular, y mucho menos a facilitar el cumplimiento de la LAASSP y su Reglamento. Los requisitos establecidos solo sirven para presentarle al OIC, en el caso de una auditoría, que se cuenta con la documentación correspondiente, pero esto en nada facilita, mejora o hace menos corruptible la operación real de la dependencia.

Continuando con la transcripción del punto 4.2.3.1.1 del MAAGAAS, dice:

¿Viene de una invitación a cuando menos tres personas desierta?

Sí: Ir a la actividad 4.2.3.1.13 Seleccionar procedimiento de contratación

No: Ir a la pregunta ¿Sustentado en el artículo 42 de Ley?

¿Sustentado en el artículo 42 de Ley?

Sí: Ir a la pregunta ¿Con esa operación se excedería el porcentaje del treinta por ciento del presupuesto?

No: Ir a la actividad 4.2.3.1.3 Elaborar calendario de invitación

¿Con esa operación se excedería el porcentaje del treinta por ciento del presupuesto?

Sí: Ir a la actividad 4.2.3.1.2 Informar que no procede la excepción

No: Ir a la actividad 4.2.3.1.3 Elaborar calendario de invitación

Pasando ahora al siguiente punto del MAAGAAS el 4.2.3.1.2, este establece que:

4.2.3.1.2 Informar que no procede la excepción

Descripción

Comunicar al Área requirente que no procede la invitación a cuando menos tres personas, ya que excede el porcentaje del treinta por ciento del presupuesto.

Responsable(s)

Área contratante

Artículo(s) en la Ley

42

Artículo(s) en el Reglamento

71, 74

Como ya mencionamos, la limitante de solo utilizar el 30% del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario correspondiente, establecido en el párrafo cuarto del artículo 42 de la LAASSP, hace competir la necesidad de contratar diagnósticos energéticos con otras prioridades de gasto que pueden tener más relevancia para el cumplimiento de los programas propios de la institución, lo que hace difícil acomodar la contratación de estos servicios en este procedimiento de contratación.

En este caso, se omite la transcripción de estos artículos por haber sido transcritos y comentados anteriormente. En cuanto al siguiente punto del MAAGAAS, este dispone:

4.2.3.1.3 Elaborar calendario de invitación

Descripción

Elaborar un calendario considerando los tiempos del procedimiento, tanto en función de la naturaleza de los bienes o servicios, así como del carácter al que hace referencia el último párrafo del artículo 40 de la Ley.

Responsable(s)

Área contratante

Artículo(s) en la Ley

32, 40, último párrafo, 43

Artículo(s) en el Reglamento

43, 77

Al igual que en el caso anterior, en este punto omitiremos la transcripción de los artículos 40 y 43 de la LAASSP y el 77 del Relaassp por haber sido ya transcritos, para pasar al artículo 32 de la LAASSP, que dice:

Artículo 32. El plazo para la presentación y apertura de proposiciones de las *licitaciones internacionales no podrá ser inferior a veinte días naturales*, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria en CompraNet.

En *licitaciones nacionales*, el plazo para la presentación y apertura de proposiciones será, *cuando menos, de quince días naturales contados* a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

Cuando no puedan observarse los plazos indicados en este artículo porque *existan razones justificadas* debidamente acreditadas en el expediente por el área solicitante de los bienes o servicios, el titular del área responsable de la contratación *podrá reducir los plazos a no menos de diez días naturales*, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes.

La determinación de estos plazos y sus cambios, deberán ser acordes con la planeación y programación previamente establecida.

Por lo que hace al artículo 43 del Relaassp este establece que:

Artículo 43. Para efectos de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 32 de la Ley, la reducción de los plazos para la presentación y apertura de proposiciones deberá motivarse en causas supervenientes de cualquier naturaleza ajenas a la convocante, entre las que se encuentran el caso fortuito o fuerza mayor.

Tratándose de *licitaciones públicas internacionales bajo la cobertura de tratados*, el plazo entre la publicación de la convocatoria a la licitación pública y el acto de presentación y apertura de proposiciones, *no podrá ser inferior a cuarenta días naturales*, salvo en los casos de urgencia debidamente justificados por el titular del Área requirente y autorizados por el titular del Área contratante, en los cuales podrá reducirse a no menos de diez días naturales, conforme a las disposiciones de los Tratados y al penúltimo párrafo del artículo 32 de la Ley.

Atendiendo a lo señalado en el último párrafo del artículo 42 de este Reglamento, para el caso indicado en el párrafo anterior, el acto de presentación y apertura de proposiciones deberá celebrarse como mínimo el día cuarenta y uno u once según corresponda, o al día siguiente hábil, en caso de que los mismos fueran inhábiles.

Aunque en este punto del MAAGAAS no se cita el artículo 42 del Relaassp, en virtud de que el artículo recién citado hace referencia al mismo, procederemos a su transcripción.

Artículo 42. La convocatoria a la licitación pública y, en su caso, sus modificaciones serán publicadas en CompraNet por las dependencias o entidades, en días hábiles y por una sola ocasión.

El mismo día en que se publique en CompraNet la convocatoria a la licitación pública, la convocante deberá enviar al *Diario Oficial de la Federa-*

ción para su publicación un resumen de la misma, que deberá contener lo siguiente:

- I. El nombre de la dependencia o entidad, número y carácter de la licitación pública, así como la indicación de los medios que se utilizarán para su realización;
- II. Una descripción sucinta del objeto de la licitación pública indicando, en su caso, el volumen a contratar;
- III. La fecha, hora y lugar en que se celebrará la primera junta de aclaraciones y el acto de presentación y apertura de proposiciones, y
- IV. La fecha en la cual se publicó en CompraNet la convocatoria a la licitación pública.

A partir de la fecha de publicación en CompraNet hasta el sexto día natural previo a la fecha señalada para el acto de recepción y apertura de proposiciones, la convocante deberá tener en el domicilio señalado para realizar el acto mencionado, una copia impresa o en medio electrónico de la convocatoria a la licitación pública, la cual podrá ser consultada por cualquier persona. La copia exclusivamente será para consulta, por lo que la dependencia o entidad no estará obligada a entregar una impresión de la misma.

El día de publicación en CompraNet de la convocatoria a la licitación pública será el primer día para el cómputo del plazo para la presentación y apertura de proposiciones, y el día anterior a este acto, será el último que se contabilizará para determinar los plazos a que se refieren los párrafos primero y segundo del artículo 32 de la Ley.

Continuando con el punto 4.2.3.1.4 del MAAGAAS, este señala:

Formato

Calendario de eventos FO-CON-06, disponible en el sitio www.compranet.gob.mx (ver anexo 2)

¿Requiere dictaminación?

Sí: Ir a la actividad 4.2.3.1.4 Dictaminar procedencia de excepción

No: Ir a la actividad 4.2.3.1.5 Consultar registro de proveedores sancionados.

En este caso vale la pena resaltar que la única aportación del MAAGAAS es remitir a un formato de calendario, en una página de internet en la cual no aparece dicho formato, sino que se debe hacer una complicada búsqueda para encontrarlo.

Sin embargo, la relevancia de los artículos antes citados radica en que un procedimiento de excepción debiendo ser más rápido y expedito que el procedimiento regular de licitación pública, se puede volver tan largo como este. Lo anterior se debe a que el MAAGAAS no ayuda a resolver el proble-

ma que plantean las disposiciones legales y reglamentarias en cuanto a los tiempos para el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas. Por una parte, el artículo 43 de la LAASSP establece en su fracción IV, que el plazo para la presentación de proposiciones “no podrá ser inferior a 5 días naturales contados a partir de que se entregó la última invitación”, lo que fija un mínimo de días a esta etapa del procedimiento. Por otra parte, la fracción V del mismo artículo establece, como antes mencionamos, que el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se sujetará a las disposiciones de la Ley que resulten aplicables a la licitación pública. En este sentido, el artículo 40 de la misma, en su último párrafo, establece que a los procedimientos de contratación de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa les será aplicable el carácter a que hacen referencia las fracciones I, II, III del artículo 28 de ese mismo ordenamiento. Este último, a su vez, establece que el carácter de las licitaciones públicas será “Nacional” (fracción I), “Internacional bajo la cobertura de tratados” (fracción II) e “Internacionales abiertas” (fracción III).

De ahí que el artículo 32 de la LAASSP, antes citado, establece para las licitaciones internacionales un plazo para la presentación y apertura de proposiciones no menor a veinte días naturales contados a partir de la publicación de la convocatoria de la licitación pública en CompraNet, y de quince días tratándose de licitaciones nacionales. Ambos reducibles a no menos de diez días naturales por “razones justificadas debidamente acreditadas”. Por su parte, como acabamos de ver, el artículo 43 del Relassp establece, al reglamentar las licitaciones internacionales bajo la cobertura de tratados, que el plazo entre la publicación de la convocatoria y la presentación y apertura de proposiciones no podrá ser inferior a cuarenta días naturales, salvo en “los casos de urgencia debidamente justificados”, y agrega reglamentando su propio artículo 42, que “el acto de presentación y apertura de proposiciones deberá celebrarse como mínimo el día cuarenta y uno u once según corresponda”.

Ante esta situación, parece ridículo que el MAAGAAS establezca al describir el procedimiento a seguir, “Elaborar un calendario considerando los tiempos del procedimiento, tanto en función de la naturaleza de los bienes o servicios, así como del carácter al que hace referencia el último párrafo del artículo 40 de la Ley”, pues no aclara o ayuda resolver cuándo el plazo entre la invitación y la presentación y apertura de proposiciones en el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas es de 5, de 15, de 20 o de 40 días naturales, o a determinar si los SASE están comprendidos en los supuestos del artículo 1016 del TLCAN.

4.2.3.1.4 Dictaminar procedencia de excepción

Descripción

Dictaminar la procedencia de excepción a la licitación pública.

Responsable(s)

CAAS o Titular de la dependencia o entidad, o servidor público en quien se delegue esa función.

Artículo(s) en la Ley

22, fracción II, 41, fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX

Artículo(s) en el Reglamento

71, 72

Al igual que en puntos anteriores, se omitirá la transcripción de los artículos citados, por haberlo hecho con anterioridad.

Interrelaciones

Consultar el apartado de comités en el numeral 5.1 de este Manual.

¿Procede el dictamen?

Sí: Ir a la actividad 4.2.3.1.5 Consultar registro de proveedores sancionados

No: Ir a la actividad 4.2.3.1.2 Informar que no procede la excepción

Nuevamente el MAAGAAS no agrega nada en cuanto aclarar o facilitar lo establecido por la LAASSP y su Reglamento. Sin embargo, habiendo ya comentado la dificultad que representan las disposiciones legales y reglamentarias citadas en este punto del MAAGAAS para justificar la procedencia de este procedimiento de contratación para los diagnósticos energéticos, habría que decir que este es un caso en el que el Relaassp trata de facilitar la aplicación de la Ley, aunque para ello excede a la misma. Así, el artículo 22, fracción II, de la LAASSP, con toda claridad establece que la dictaminación de la procedencia de la excepción a la licitación pública es función del CAAS, pero el Relaassp, en su artículo 71, primer párrafo, establece que dictaminar la procedencia de la excepción corresponderá al CAAS o al titular de la dependencia o entidad, o al servidor público en quien se delegue la función. Esta misma línea normativa se sigue en el punto 4.2.3.1.4 del MAAGAAS.

Continuando con el MAAGAAS, el punto 4.2.3.1.5 dispone:

4.2.3.1.5 Consultar registro de proveedores sancionados

Descripción

Consultar CompraNet, previo a la elaboración de la invitación a cuando menos tres personas y a la evaluación de las proposiciones, para verificar que los licitantes no se encuentren inhabilitados para participar en procedimientos de contratación o para celebrar contratos regulados por la Ley, sin perjuicio de la revisión que, en su caso, se realice al DOF.

Responsable(s)

Área contratante

Artículo(s) en la Ley

50, 60

En este caso el artículo 50 de la LAASSP establece:

Artículo 50. Las dependencias y entidades *se abstendrán de recibir proposiciones o adjudicar contrato alguno* en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguientes:

I. Aquéllas en que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o 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 durante los dos años previos a la fecha de celebración del procedimiento de contratación de que se trate;

II. Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría de la Función Pública;

III. Aquellos proveedores que, por causas imputables a ellos mismos, la dependencia o entidad convocante les hubiere rescindido administrativamente más de un contrato, dentro de un lapso de dos años calendario contados a partir de la notificación de la primera rescisión. Dicho impedimento prevalecerá ante la propia dependencia o entidad convocante por el plazo que se establezca en las políticas, bases y lineamientos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley, el cual no podrá ser superior a dos años calendario contados a partir de la notificación de la rescisión del segundo contrato;

IV. Las que *se encuentren inhabilitadas* por resolución de la Secretaría de la Función Pública en los términos del Título Quinto de este ordena-

miento y Título Sexto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;

V. Los proveedores que se encuentren en situación de atraso en las entregas de los bienes o en la prestación de los servicios por causas imputables a ellos mismos, respecto de otro u otros contratos celebrados con la propia dependencia o entidad, siempre y cuando éstas hayan resultado gravemente perjudicadas;

VI. Aquellas que hayan sido declaradas sujetas a concurso mercantil o alguna figura análoga;

VII. Aquellas que presenten proposiciones en una misma partida de un bien o servicio en un procedimiento de contratación que se encuentren vinculadas entre sí por algún socio o asociado común.

Se entenderá que es socio o asociado común, aquella persona física o moral que en el mismo procedimiento de contratación es reconocida como tal en las actas constitutivas, estatutos o en sus reformas o modificaciones de dos o más empresas licitantes, por tener una participación accionaria en el capital social, que le otorgue el derecho de intervenir en la toma de decisiones o en la administración de dichas personas morales;

VIII. Las que pretendan participar en un procedimiento de contratación y previamente hayan realizado o se encuentren realizando, por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, en virtud de otro contrato, trabajos de análisis y control de calidad, preparación de especificaciones, presupuesto o la elaboración de cualquier documento vinculado con el procedimiento en que se encuentran interesadas en participar, cuando con motivo de la realización de dichos trabajos hubiera tenido acceso a información privilegiada que no se dará a conocer a los licitantes para la elaboración de sus proposiciones;

IX. Aquellas que por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial pretendan ser contratadas para elaboración de dictámenes, peritajes y avalúos, cuando éstos hayan de ser utilizados para resolver discrepancias derivadas de los contratos en los que dichas personas o empresas sean parte;

X. Las que celebren contratos sobre las materias reguladas por esta Ley sin estar facultadas para hacer uso de derechos de propiedad intelectual, y

XI. Las que hayan utilizado información privilegiada, proporcionada indebidamente por servidores públicos o sus familiares por parentesco consanguíneo y, por afinidad hasta el cuarto grado, o civil;

XII. Las que contraten servicios de asesoría, consultoría y apoyo de cualquier tipo de personas en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación;

XIII. Aquellos licitantes que injustificadamente y por causas imputables a ellos mismos, no hayan formalizado un contrato adjudicado con anterioridad por la convocante. Dicho impedimento prevalecerá ante la propia dependencia o entidad convocante por el plazo que se establezca en las políticas, bases y lineamientos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley, el cual no podrá ser superior a un año calendario contado a partir del día en que haya fenecido el término establecido en la convocatoria a la licitación o, en su caso, por el artículo 46 de esta Ley, para la formalización del contrato en cuestión, y

XIV. Las demás que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de Ley.

Las políticas, bases y lineamientos a que alude el artículo 1 de esta Ley, que emitan las dependencias y entidades cuyo objeto comprenda la prestación de servicios de salud, podrán establecer que las hipótesis previstas en las fracciones III y V de este artículo, se encuentren referidas solamente a cada una de sus áreas facultadas para llevar a cabo procedimientos de contratación, de tal manera que el impedimento de una de éstas para contratar en dichos casos, no se hará aplicable a las demás.

El oficial mayor o su equivalente de la dependencia o entidad, deberá llevar el registro, control y difusión de las personas con las que se encuentren impedidas de contratar, el cual será difundido a través de CompraNet.

Por su parte, el artículo 60 de la LAASSP determina:

Artículo 60. *La Secretaría de la Función Pública*, además de la sanción a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior, *inhabilitará temporalmente* para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

I. Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos no formalicen dos o más contratos que les haya adjudicado cualquier dependencia o entidad en el plazo de dos años calendario, contados a partir del día en que haya fenecido el término para la formalización del primer contrato no formalizado;

II. Los proveedores a los que se les haya rescindido administrativamente un contrato en dos o más dependencias o entidades en un plazo de tres años;

III. Los proveedores que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios graves a la dependencia o entidad de que se trate; así como, aquellos que entreguen bienes o servicios con especificaciones distintas de las convenidas;

IV. Las que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una solicitud de conciliación o de una inconformidad;

V. Las que se encuentren en el supuesto de la fracción XII del artículo 50 de este ordenamiento, y

VI. Aquéllas que se encuentren en el supuesto del segundo párrafo del artículo 74 de esta Ley.

La inhabilitación que se imponga no será menor de tres meses ni mayor de cinco años, plazo que comenzará a contarse a partir del día siguiente a la fecha en que la Secretaría de la Función Pública la haga del conocimiento de las dependencias y entidades, mediante la publicación de la circular respectiva en el *Diario Oficial de la Federación* y en CompraNet.

Si al día en que se cumpla el plazo de inhabilitación a que se refiere el párrafo que antecede el sancionado no ha pagado la multa que hubiere sido impuesta en términos del artículo anterior, la mencionada inhabilitación subsistirá hasta que se realice el pago correspondiente.

Las dependencias y entidades dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de alguna infracción a las disposiciones de esta Ley, remitirán a la Secretaría de la Función Pública la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción.

En casos excepcionales, previa autorización de la Secretaría de la Función Pública, las dependencias y entidades podrán aceptar proposiciones de proveedores inhabilitados cuando resulte indispensable por ser éstos los únicos posibles oferentes en el mercado.

Continuando con el punto 4.2.3.1.5 del MAAGAAS, este establece como:

Aspectos generales a considerar:

- Área contratante verificara que las actividades comerciales o profesionales o, en su caso el objeto social de los licitantes que participen en estos procedimientos, estén directamente relacionados con los bienes o servicios objeto de la contratación y que no se encuentren inhabilitados.
- Se recomienda que al seleccionar a los licitantes que se invitara a participar en estos procedimientos, se considere a los inscritos en:
 - ~ El Registro Único de Proveedores de CompraNet, o
 - ~ El registro de la propia dependencia o entidad.

Como se puede apreciar, las disposiciones del MAAGAAS no contribuyen en nada al subproceso que pretenden desregular, pues sus disposiciones nada tienen que ver con los artículos 50 y 60 de la LAASSP que se citan. En este caso el artículo 50 establece los supuestos en que las dependencias y entidades deben abstenerse de contratar, siendo solo considerado por el MAAGAAS el previsto en su fracción IV. Por lo que hace al artículo 60 de la LAASSP, este ni siquiera es considerado por el MAAGAAS, pues se refiere a la sanción de inhabilitación temporal que la SFP puede aplicar a los proveedores que se ubiquen en alguna de las hipótesis establecidas por dicho precepto.

4.2.3.1.6 Elaborar y difundir invitación

Descripción

Elaborar la invitación considerando los aspectos técnicos de los bienes, arrendamientos o servicios, y demás requisitos que correspondan en términos de los artículos 29 de la Ley y 39 del Reglamento, así como difundirla en CompraNet y en la página de internet de la dependencia o entidad el mismo día en que se entregue la última invitación.

Responsable(s)

Área contratante con el apoyo, en su caso, de las Áreas técnica y referente

Artículo(s) en la Ley

26, 29, 40, 41, 42, 43

Artículo(s) en el Reglamento

39, 77

Procederemos ahora a la transcripción de los artículos 26 y 29 de la LAASSP y 39 del Reglamento, omitimos los demás, por haber sido antes transcritos. De esta manera, el artículo 26 dispone:

Artículo 26. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, *aquel que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles* en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se

presenten proposiciones, solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, *eficiencia energética*, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley.

Tratándose de adquisiciones de madera, muebles y suministros de oficina fabricados con madera, deberán requerirse certificados otorgados por terceros previamente registrados ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que garanticen el origen y el manejo sustentable de los aprovechamientos forestales de donde proviene dicha madera. En cuanto a los suministros de oficina fabricados con madera, se estará a lo dispuesto en el Reglamento de la presente Ley.

En las adquisiciones de papel para uso de oficina, éste deberá contener un mínimo de cincuenta por ciento de fibras de material reciclado o de fibras naturales no derivadas de la madera o de materias primas provenientes de aprovechamientos forestales manejados de manera sustentable en el territorio nacional que se encuentren certificadas conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior o de sus combinaciones y elaborados en procesos con blanqueado libre de cloro.

En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

Previo al inicio de los procedimientos de contratación previstos en este artículo, las dependencias y entidades *deberán realizar una investigación de mercado* de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado.

Las condiciones contenidas en la convocatoria a la licitación e invitación a cuando menos tres personas y en las proposiciones, presentadas por los licitantes no podrán ser negociadas.

La licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria y, *en el caso de invitación a cuando menos tres personas, con la entrega de la primera invitación*; ambos procedimientos concluyen con la emisión del fallo o, en su caso, con la cancelación del procedimiento respectivo.

Los licitantes sólo podrán presentar una proposición en cada procedimiento de contratación; iniciado el acto de presentación y apertura de proposiciones, las ya presentadas no podrán ser retiradas o dejarse sin efecto por los licitantes.

A los actos del procedimiento de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas podrá asistir cualquier persona en calidad de observador, bajo la condición de registrar su asistencia y abstenerse de intervenir en cualquier forma en los mismos.

La Secretaría de Economía, mediante reglas de carácter general y tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de la Función Pública, determinará los criterios para la aplicación de las reservas, mecanismos de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.

Por su parte, el artículo 29 de la LAASSP establece:

Artículo 29. La convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener:

I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;

II. La descripción detallada de los bienes, arrendamientos o servicios, así como los aspectos que la convocante considere necesarios para determinar el objeto y alcance de la contratación;

III. La fecha, hora y lugar de celebración de la primera junta de aclaración a la convocatoria a la licitación, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de aquella en la que se dará a conocer el fallo, de la firma del contrato, en su caso, la reducción del plazo, y si la licitación será presencial, electrónica o mixta y el señalamiento de la forma en la que se deberán presentar las proposiciones;

IV. El carácter de la licitación y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones. Los anexos técnicos y folletos en el o los idiomas que determine la convocante;

V. Los requisitos que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento, los cuales no deberán limitar la libre participación, concurrencia y competencia económica;

VI. El señalamiento de que para intervenir en el acto de presentación y apertura de proposiciones, bastará que los licitantes presenten un escrito en el que su firmante manifieste, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades suficientes para comprometerse por sí o por su representada, sin que resulte necesario acreditar su personalidad jurídica;

VII. La forma en que los licitantes deberán acreditar su existencia legal y personalidad jurídica, para efectos de la suscripción de las proposiciones, y, en su caso, firma del contrato. Asimismo, la indicación de que el licitante deberá proporcionar una dirección de correo electrónico, en caso de contar con él;

VIII. Precisar que será requisito el que los licitantes entreguen junto con el sobre cerrado una declaración escrita, bajo protesta de decir ver-

dad, de no encontrarse en alguno de los supuestos establecidos por los artículos 50 y 60 penúltimo párrafo, de esta Ley;

IX. Precisar que será requisito el que los licitantes presenten una declaración de integridad, en la que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que por sí mismos o a través de interpósita persona, se abstendrán de adoptar conductas, para que los servidores públicos de la dependencia o entidad, induzcan o alteren las evaluaciones de las proposiciones, el resultado del procedimiento, u otros aspectos que otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes;

X. Si para verificar el cumplimiento de las especificaciones solicitadas se requiere de la realización de pruebas, se precisará el método para ejecutarlas y el resultado mínimo que deba obtenerse, de acuerdo con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

XI. La indicación respecto a si la contratación abarcará uno o más ejercicios fiscales, si será contrato abierto, y en su caso, la justificación para no aceptar proposiciones conjuntas;

XII. La indicación de si la totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación, o bien, de cada partida o concepto de los mismos, serán adjudicados a un solo licitante, o si la adjudicación se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo, en cuyo caso deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento requeridas, los porcentajes que se asignarán a cada una y el porcentaje diferencial en precio que se considerará;

XIII. Los criterios específicos que se utilizarán para la evaluación de las proposiciones y adjudicación de los contratos, debiéndose utilizar preferentemente los criterios de puntos y porcentajes, o el de costo beneficio;

XIV. El domicilio de las oficinas de la Secretaría de la Función Pública o de los gobiernos de las entidades federativas, o en su caso el medio electrónico en que podrán presentarse inconformidades, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 66 de la presente Ley;

XV. Señalamiento de las causas expresas de desechamiento, que afecten directamente la solvencia de las proposiciones, entre las que se incluirá la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes, y

XVI. Modelo de contrato al que para la licitación de que se trate se sujetarán las partes, el cual deberá contener los requisitos a que se refiere el artículo 45 de esta Ley.

Para la participación, adjudicación o contratación de adquisiciones, arrendamientos o servicios no se podrán establecer requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia. En ningún caso se deberán establecer requisitos o condiciones imposibles de cumplir. La

dependencia o entidad convocante tomará en cuenta las recomendaciones previas que, en su caso, emita la Comisión Federal de Competencia en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.

Previo a la publicación de la convocatoria a la licitación pública, las dependencias y entidades podrán difundir el proyecto de la misma a través de CompraNet, al menos durante diez días hábiles, lapso durante el cual éstas recibirán los comentarios pertinentes en la dirección electrónica que para tal fin se señale.

Los comentarios y opiniones que se reciban al proyecto de convocatoria, serán analizados por las dependencias y entidades a efecto de, en su caso, considerarlas para enriquecer el proyecto.

Por su parte, el artículo 39 del Relaaasp establece:

Artículo 39. La convocatoria a la licitación pública y, cuando proceda, el Proyecto de convocatoria deberán contener los requisitos que señala el artículo 29 de la Ley y se elaborarán conforme al orden, apartados e información que a continuación se indican:

I. Datos generales o de identificación de la licitación pública:

- a) El nombre de la dependencia o denominación o razón social de la entidad convocante, especificando el Área contratante correspondiente y el domicilio donde se localiza esta última;
- b) El medio que se utilizará para la licitación pública y el carácter que tendrá ésta, de conformidad con lo previsto en los artículos 26 Bis y 28 de la Ley; para el caso de licitaciones públicas presenciales o mixtas, en la convocatoria a la licitación pública deberá precisarse si se recibirán proposiciones enviadas a través de servicio postal o de mensajería;
- c) El número de identificación de la convocatoria a la licitación pública, el cual será asignado por CompraNet;
- d) La indicación respecto a si la contratación abarcará uno o más ejercicios fiscales, o si se pagará con recursos del ejercicio fiscal inmediato posterior al año en que se hace la publicación, en los términos del segundo párrafo del artículo 25 de la Ley;
- e) El o los idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones, así como el o los idiomas permitidos para entregar los folletos y anexos técnicos de los bienes o servicios ofertados por el licitante;
- f) El señalamiento de que se cuenta con la disponibilidad presupuestaria, que la contratación será financiada con fondos provenientes de créditos externos o que será cubierta parcialmente con recursos de terceros, y
- g) Los procedimientos, requisitos y demás disposiciones establecidos por la Secretaría de la Función Pública, a los que se sujetará el procedimiento de contratación, en el caso de contrataciones financiadas con

fondos provenientes de créditos externos otorgados al gobierno federal o con su garantía por organismos financieros regionales o multilaterales;

II. Objeto y alcance de la licitación pública, precisando:

a) La información que la dependencia o entidad considere necesaria para identificar los bienes a adquirir o a arrendar o los servicios que se pretendan contratar, la o las cantidades o volúmenes requeridos y la o las unidades de medida.

La dependencia o entidad podrá incorporar a la convocatoria a la licitación pública los anexos técnicos que considere necesario, identificándolos por su nombre y, en su caso, con un número o letra;

b) La indicación, en su caso, de que los bienes o servicios se agruparán en partidas, siempre y cuando no se limite la libre participación de cualquier interesado.

Se entenderá que no se limita la libre participación, cuando con la investigación de mercado correspondiente al procedimiento de contratación, se constate la existencia de al menos cinco probables proveedores que pudieran cumplir integralmente con el agrupamiento a que se refiere el párrafo anterior;

c) En su caso, el precio máximo de referencia a partir del cual, sin excepción, los licitantes ofrezcan porcentajes de descuento como parte de su proposición, mismos que serán objeto de evaluación;

d) La descripción completa que permita identificar indubitablemente, las normas oficiales mexicanas, las normas mexicanas, las normas internacionales o, en su caso, las normas de referencia o especificaciones, cuyo cumplimiento se exija a los licitantes conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y los artículos 31 y 32 del presente Reglamento, con las que deberán demostrar que los bienes o servicios o los procesos de fabricación cumplen los estándares de calidad o unidades de medida requeridas;

e) Para el caso previsto en la fracción X del artículo 29 de la Ley, se deberá especificar el método que se utilizará para realizar las pruebas que permitan verificar el cumplimiento de las especificaciones de los bienes a adquirir o arrendar o servicios a contratar; la institución pública o privada que las realizará y el momento para efectuarlas, así como la unidad de medida con la cual se determinará el resultado mínimo que deberá obtenerse en las pruebas señaladas. Será responsabilidad del Área técnica determinar que los niveles de aceptación sean los adecuados para la dependencia o entidad y no se constituyan en un requisito que limite la libre participación de los interesados;

f) La indicación de que se contratarán cantidades previamente determinadas o si el contrato será abierto en los términos del artículo 47 de la Ley;

g) Si estará sujeta a alguna modalidad de contratación, precisando ésta conforme a las disposiciones de la Ley y este Reglamento;

h) Si la totalidad de los bienes o servicios materia de la licitación pública serán objeto del contrato que se adjudique a un solo licitante, o si se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo, en cuyo caso deberá precisarse lo dispuesto en los artículos 29, fracción XII, y 39 de la Ley, e

i) En el modelo de contrato, respecto de los requisitos a que se refiere el artículo 45 de la Ley, los siguientes aspectos según corresponda:

1. El plazo máximo en días naturales para la entrega de los bienes o la prestación de los servicios, el cual contará a partir de la fecha en que el proveedor reciba la requisición respectiva;

2. La fuente oficial que se tomará para llevar a cabo la conversión y la tasa de cambio o la fecha a considerar para hacerlo, en caso de pago en moneda extranjera;

3. Los seguros que, en su caso, deben otorgarse, indicando los bienes que ampararían y la cobertura de la póliza correspondiente;

4. Las deducciones que, en su caso, se aplicarán con motivo del incumplimiento parcial o deficiente en que pudiera incurrir el proveedor, en la entrega del bien o la prestación del servicio;

5. El señalamiento de que la obligación garantizada será divisible o indivisible y que en caso de presentarse algún incumplimiento se harán efectivas las garantías que procedan;

6. La previsión de que deberá ajustarse la garantía otorgada cuando se modifique el monto, plazo o vigencia del contrato, y

7. El desglose de los importes a ejercer en cada ejercicio, tratándose de contratos que abarquen más de un ejercicio fiscal;

III. Forma y términos que regirán los diversos actos del procedimiento de licitación pública, precisando entre otros aspectos, los siguientes:

a) Si el procedimiento se efectuará considerando una reducción del plazo que prevé la Ley para la presentación y apertura de proposiciones, en los términos del artículo 32 de la Ley y 43 de este Reglamento;

b) Cuando se trate de licitaciones públicas presenciales o mixtas, la fecha, hora y lugar para celebrar la primera junta de aclaraciones; en su caso, la visita a instalaciones; el acto de presentación y apertura de proposiciones; la junta pública en la que se dará a conocer el fallo, y la firma del contrato. Para el caso de licitaciones públicas electrónicas, se señalará la fecha y hora en las cuales se llevarán a cabo estos eventos por medio de CompraNet, así como la firma del contrato cuando se prevea que éste se suscribirá por medios electrónicos;

- c) Los aspectos a los que se sujetará la recepción de las proposiciones enviadas a través de servicio postal o mensajería;
- d) Que una vez recibidas las proposiciones en la fecha, hora y lugar establecidos, éstas no podrán retirarse o dejarse sin efecto, por lo que deberán considerarse vigentes dentro del procedimiento de licitación pública hasta su conclusión;
- e) Los requisitos para la presentación de proposiciones conjuntas, de conformidad con los artículos 34 de la Ley y 44 del presente Reglamento, o bien la indicación de que no se aceptarán las mismas, señalando de manera sucinta las razones para ello;
- f) Que los licitantes sólo podrán presentar una proposición por licitación pública;
- g) Que el licitante podrá presentar a su elección, dentro o fuera del Sobre cerrado, la documentación distinta a la que conforma las propuestas técnica y económica, misma que forma parte de su proposición;
- h) La fecha y hora en que, en su caso, la convocante, antes del acto de presentación y apertura de proposiciones, registrará a los participantes y revisará preliminarmente la documentación distinta a las propuestas técnica y económica;
- i) La indicación de que el licitante podrá acreditar su existencia legal y, en su caso, la personalidad jurídica de su representante, en el acto de presentación y apertura de proposiciones, mediante el documento previsto en la fracción V del artículo 48 de este Reglamento;
- j) La parte o partes de las proposiciones que deberán rubricar el servidor público y el licitante elegidos en los términos de la fracción II del artículo 35 de la Ley, en el acto de presentación y apertura de proposiciones, y
- k) Las indicaciones relativas al fallo y a la firma del contrato;

IV. Enumeración de los requisitos que los licitantes deben cumplir, precisando cuáles de éstos se considerarán indispensables para evaluar la proposición y, en consecuencia, su incumplimiento afectaría su solvencia y motivaría su desechamiento, especificando que éste también se dará si se comprueba que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los bienes, arrendamientos o servicios, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes;

V. Criterios específicos conforme a los cuales se evaluarán las proposiciones y se adjudicará el contrato respectivo;

VI. Documentos y datos que deben presentar los licitantes, entre los que se encuentran los siguientes:

- a) El escrito a que se refiere la fracción V del artículo 48 de este Reglamento;
- b) El escrito a que hace referencia el artículo 35 del presente Reglamento, en el caso de licitaciones públicas nacionales;

c) La copia de los documentos mediante los cuales el licitante acreditará el cumplimiento de las normas, especificaciones o sistemas solicitados conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y los artículos 31 y 32 de este Reglamento;

d) La dirección de correo electrónico del licitante, en caso de contar con la misma;

e) El escrito mediante el cual el licitante manifieste bajo protesta de decir verdad, que no se ubica en los supuestos establecidos en los artículos 50 y 60, antepenúltimo párrafo de la Ley;

f) La declaración de integridad, en la que el licitante manifieste, bajo protesta de decir verdad, que se abstendrá, por sí o a través de interpósita persona, de adoptar conductas para que los servidores públicos de la dependencia o entidad, induzcan o alteren las evaluaciones de las proposiciones, el resultado del procedimiento u otros aspectos que le puedan otorgar condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes;

g) En el supuesto previsto en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley, la manifestación del licitante en la que se indique bajo protesta de decir verdad, que es un persona física con discapacidad, o bien tratándose de empresas que cuenten con trabajadores con discapacidad en la proporción que establece dicho precepto legal, el aviso de alta de tales trabajadores al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social y una constancia que acredite que dichos trabajadores son personas con discapacidad en términos de lo previsto por la fracción IX del artículo 2o. de la Ley General de las Personas con Discapacidad;

h) En su caso, el documento o el escrito a que se refiere el artículo 34 de este Reglamento;

i) En su caso, el convenio firmado por cada una de las personas que integren una proposición conjunta, indicando en el mismo las obligaciones específicas del contrato que corresponderá a cada una de ellas, así como la manera en que se exigirá su cumplimiento, y

j) El documento en el que conste el acuse de recepción de solicitud de opinión ante la autoridad fiscal competente, respecto del cumplimiento de sus obligaciones fiscales del licitante a quien se adjudique el contrato;

VII. Domicilio de las oficinas de la autoridad administrativa competente y la dirección electrónica de CompraNet, en que podrán presentarse inconformidades contra los actos de la licitación pública, y

VIII. Formatos que faciliten y agilicen la presentación y recepción de las proposiciones, como son los relativos a:

a) La presentación de la propuesta económica;

b) La manifestación de los licitantes nacionales respecto del origen extranjero de los bienes que oferten;

- c) La manifestación de los licitantes extranjeros en relación a que los precios que ofertan en su propuesta económica no se cotizan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional en su modalidad de discriminación de precios o subsidios;
- d) La manifestación de los licitantes respecto del origen nacional de los bienes o servicios que oferten;
- e) La manifestación sobre la estratificación a la que pertenece una empresa considerada MIPYME, en los términos del artículo 34 del presente Reglamento, y
- f) La verificación de la recepción de los documentos que el licitante entregue en el acto de presentación y apertura de proposiciones, en relación con los documentos requeridos en la convocatoria a la licitación pública.

Los escritos o manifestaciones bajo protesta de decir verdad, que se soliciten como requisito de participación en los procedimientos de contratación, sólo resultarán procedentes si se encuentran previstos en la Ley, en este Reglamento o en los ordenamientos de carácter general aplicables a la Administración Pública Federal. La falta de presentación de dichos documentos en la proposición, será motivo para desecharla, por incumplir las disposiciones jurídicas que los establecen.

Las convocantes verificarán que los documentos a que se refiere el párrafo anterior cumplan con los requisitos solicitados, sin que resulte necesario verificar la veracidad o autenticidad de lo en ellos indicado, para continuar con el procedimiento de contratación, sin perjuicio del derecho de las convocantes para realizar dicha verificación en cualquier momento o cuando se prevea en la Ley o en el presente Reglamento.

Aunque es hasta este punto del MAAGAAS que se citan los artículos 26 y 29 de la LAASSP y 39 del Relaassp, es importante hacer notar que su transcripción permite dar una idea clara de la complejidad del proceso de licitación pública y la razón por la cual los procedimientos de excepción debieran resultar alternativas más expeditas, particularmente cuando el valor de los bienes o servicios a contratar no es muy elevado y se encuentra dentro de los límites establecidos por el PEF.

En este caso, hemos evitado transcribir los artículos 14 segundo párrafo, 25, 26 bis, 28, 29 fracción X y XII, 34, 35 fracción II, 39, 45, 47, 50, 60 de la LAASSP y 31, 32, 34, 35, 43, 48 fracción V del Relaassp; el artículo 2o., fracción IX, de la Ley General de Personas con Discapacidad citados por el precepto que se acaba de revisar, porque algunas de las disposiciones ya se han visto, y las demás se refieren prácticamente a la licitación pública. Sin embargo, queda claro que el punto 4.2.3.1.6 del MAAGAAS no facilita de ninguna manera la ya por sí compleja regulación de los artículos 29 de la

LAASSP y 39 del Relaassp, pues como ya se vio, este punto solo establece que se elaborará la invitación “considerando los aspectos técnicos de los bienes, arrendamientos o servicios, y demás requisitos que correspondan en términos de los artículos 29 de la Ley y 39 del Reglamento”.

Lo anterior solo vuelve más complejo el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas y lo hace vulnerable ante un procedimiento de auditoría, en el que el contralor puede, de manera discrecional, determinar cuáles son los requisitos que corresponderían a este subproceso de adquisición.

Continuando con el punto 4.2.3.1.6

Aspectos generales a considerar:

- En la elaboración del proyecto de invitación deberá tomarse en cuenta lo establecido en el Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de septiembre de 2010, particularmente los lineamientos relativos a:
 - ~ La aplicación del criterio de evaluación de proposiciones a través del mecanismo de puntos o porcentajes en los procedimientos de contratación regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
 - ~ Reducir los montos de las garantías de cumplimiento que deben otorgar los proveedores y contratistas;
 - ~ Promover la agilización del pago a proveedores que derive de los contratos de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y de prestación de servicios, sujetos a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Cuando el Área contratante opte por no realizar junta de aclaraciones, deberá indicar en la invitación la forma y términos en que podrán solicitarse las aclaraciones respectivas. *De igual manera, comunicará (sic) los invitados las respuestas a dichas aclaraciones conforme a lo establecido en el artículo 77 del Reglamento.*
- Se deberá contar con acuse de recibo, en forma impresa o electrónica, que acredite que las personas invitadas efectivamente recibieron la invitación en tiempo y forma.
- En casos justificados se podrán pactar decrementos o incrementos a los precios de las adquisiciones, arrendamientos y servicios de conformidad con el primer párrafo del artículo 44 de la Ley y el artículo 80 del Reglamento.

Con relación al primer punto, relativo a considerar lo dispuesto por el Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, publicado en el *DOF* del 9 de septiembre de 2010 citado, para la elaboración del proyecto de invitación, particularmente en lo relativo a los criterios de evaluación de proposiciones, reducción de los montos de garantía y agilización del pago a proveedores, en este caso no procederemos a transcribir las disposiciones relativas de este ordenamiento, por ser un documento de gran extensión y complejidad técnica. Se considera que no es necesario hacer más pesada la lectura de este estudio transcribiendo las disposiciones administrativas para demostrar la cantidad de reglas con las que los servidores públicos deben cumplir para llevar a cabo uno de los procedimientos de adquisición más sencillos.

En el segundo punto, de nueva cuenta, como lo hemos venido comentando, el MAAGAAS no agrega ningún valor al subproceso. Por ejemplo, al establecer que “De igual manera, comunicará los invitados las respuestas a dichas aclaraciones conforme a lo establecido en el artículo 77 del Reglamento” (*sic*). Esta oración no genera más que confusión, pues el artículo 77 del Relaasp solo dice en su penúltimo párrafo “de cuyas respuestas deberá informarse tanto al solicitante como al resto de los invitados”. ¿No hubiera sido más sencillo copiar la oración en vez de remitir al Relaasp?

A partir de este momento se dejarán de transcribir los artículos de la LAASSP y del Relaasp a que hace referencia el MAAGAAS, en virtud de que muchos de ellos ya han sido transcritos, y que el objetivo de hacerlo fue mostrar la dificultad que representa para los servidores públicos el seguimiento de este subproceso “desregulado” por el MAAGAAS, que se considera ha quedado demostrado. No obstante, se concluirá con la transcripción del resto de las disposiciones del subproceso de invitación a cuando menos tres personas, con objeto de no dejar trunca la exposición del mismo.

Habiendo hecho la anterior aclaración, se continuá con el punto 4.2.3.1.6 del MAAGAAS, que dispone:

¿Se programó visita al sitio?

Sí: Ir a la actividad 4.2.3.1.7 Realizar visita a instalaciones

No: Ir a pregunta ¿Se recibieron solicitudes de aclaración?

¿Se recibieron solicitudes de aclaración?

Sí: Ir a la actividad 4.2.3.1.8 Recibir solicitudes de aclaración

No: Ir a la pregunta ¿Se programó junta de aclaraciones?

4.2.3.1.7 Realizar visita a instalaciones

Descripción

Realizar la visita a las instalaciones de acuerdo a lo establecido en la invitación y efectuar el registro de asistencia al iniciar la visita, en la cual se hará constar quienes participaron.

Responsable(s)

Área contratante, con el apoyo del Área requirente y, en su caso, del Área técnica

Artículo(s) en el Reglamento

39, fracción III inciso b)

Aspectos generales a considerar:

- En las visitas a las instalaciones deberá considerarse lo siguiente:
 - a) Las preguntas que resulten de dichas visitas no se responderán en ese momento ya que se deberán plantear por escrito, y serán resueltas durante la junta de aclaraciones, en caso de que se tenga contemplado realizarla, conforme a lo previsto en el artículo 33 Bis de la Ley. Para el caso de que no se realice junta de aclaraciones, el plazo máximo para solicitar aclaraciones es de seis días anteriores al acto de presentación y apertura de proposiciones, y el mecanismo para su atención deberá estar indicado en la invitación que se entregue a los licitantes.
 - b) La asistencia de los licitantes no será obligatoria.

4.2.3.1.8 Recibir solicitudes de aclaración

Descripción

Recibir las solicitudes de aclaración que sean remitidas vía CompraNet o entregadas personalmente, a más tardar veinticuatro horas antes de la fecha y hora en que se realizara la junta de aclaraciones. En su caso, las solicitudes de aclaración se agrupar (sic) por temas técnicos y administrativos para su análisis y respuesta.

Responsable(s)

Área contratante

Artículo(s) en la Ley

33 Bis

Artículo(s) en el Reglamento

45, 46, 77

¿Se programó junta de aclaraciones?

Sí: Ir a la actividad 4.2.3.1.9 Celebrar juntas de aclaraciones

No: Ir a la actividad 4.2.3.1.11 Celebrar acto de presentación y apertura de proposiciones

4.2.3.1.9 Celebrar juntas de aclaraciones

Descripción

Celebrar las juntas de aclaraciones en los términos establecidos en la invitación; las cuales serán presididas por personal del Área contratante y se contara invariablemente con un representante del Área requirente y del Área técnica para aclarar las dudas correspondientes.

Responsable(s)

Área contratante, con el apoyo del Área requirente y, en su caso, del Área técnica

Artículo(s) en la Ley

33 Bis

Artículo(s) en el Reglamento

45, 46, 77

En relación con las áreas responsables, es importante considerar que los tiempos y costos se incrementan cuando las áreas compradoras son centrales y los requirentes se encuentran en otra demarcación territorial.

Siguiendo con el punto 4.2.3.1.10 este dice:

4.2.3.1.10 Elaborar acta de junta de aclaraciones

Descripción

Elaborar, al finalizar la junta de aclaraciones, el acta en que se haga constar quienes participaron, las solicitudes de aclaración, las respuestas y los comentarios formulados durante su desarrollo. Posteriormente, se difundirá a través de CompraNet.

Responsable(s)

Área contratante

Artículo(s) en la Ley

33 Bis, 37 Bis

Artículo(s) en el Reglamento

45, 46

Aspectos generales a considerar:

- Cuando se realicen modificaciones a la invitación que deriven de la junta de aclaraciones, se deberán señalar las disposiciones normativas que las sustenten.
- Todas las propuestas de modificaciones serán tomadas en cuenta, con

excepción de aquéllas que pretendan modificar elementos esenciales del procedimiento de contratación (tales como, los bienes o servicios objeto del mismo), o las que impliquen requisitos imposibles de cumplir a los participantes, limitando su libre participación en el procedimiento de contratación de que se trate.

- Cuando las modificaciones se refieran a discrepancias entre el contenido del modelo de contrato y el contenido de la invitación, prevalecerá lo establecido en esta última.
- Si al elaborar las respuestas de las solicitudes de aclaración existieran precisiones o ajustes a los aspectos contenidos en la invitación, estos se apegarán a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 33 de la Ley.
- Si fuese necesario llevar a cabo ulteriores juntas de aclaraciones, al final de la reunión se determinará la fecha y hora de la siguiente.

Formato

Acta de junta de aclaraciones FO-COIN-08, disponible en el sitio www.compra.net.gob.mx.

¿Es la última junta de aclaraciones?

Sí: Ir a la actividad 4.2.3.1.11 Celebrar acto de presentación y apertura de proposiciones

No: Ir a la actividad 4.2.3.1.9 Celebrar juntas de aclaraciones

4.2.3.1.11 Celebrar acto de presentación y apertura de proposiciones

Descripción

Recibir las proposiciones y verificar, a través del formato de verificación correspondiente, que la documentación presentada sea la señalada en la invitación, sin que ello implique la evaluación de su contenido.

De asistir los licitantes al evento, rubricar de forma conjunta con el que haya sido designado por los demás participantes, las partes de las proposiciones determinadas en la invitación.

Posteriormente a lo previsto en el párrafo anterior, se deberá dar lectura al precio unitario o al importe total de cada una de las proposiciones.

Responsable(s)

Área contratante

Artículo(s) en la Ley

26 Bis, 35, 43, fracción II, 50

Artículo(s) en el Reglamento

47, 48, 50, 77

Aspectos generales a considerar:

- El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevara a cabo en el día, lugar y fecha determinada en la invitación o en el acta de la última junta de aclaraciones, y será presidido por el titular del Área contratante o por el servidor público que este designe, quien deberá contar con experiencia y capacidad técnica en materia de contrataciones públicas.
- Cuando el servidor público que preside el acto tenga conocimiento de denuncias o presunción de falsedad sobre alguna proposición lo comunicara al OIC en términos de lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 60 de la Ley y 48, fracción IV del Reglamento.

Formato

Verificación para revisar proposiciones FO-CON-09, disponible en el sitio www.compranet.gob.mx.

4.2.3.1.12 Elaborar acta de presentación y apertura de proposiciones

Descripción

Elaborar el acta en la cual se hará constar la celebración del acto de presentación y apertura de las proposiciones.

Responsable(s)

Area contratante

Artículo(s) en la Ley

35, fracción III, 37 Bis, 38

Artículo(s) en el Reglamento

47, 48

Formato

Acta FO-CON-10, disponible en el sitio www.compranet.gob.mx.

¿Procedimiento de invitación declarado desierto?

Sí: Ir a la pregunta ¿Persiste la necesidad de los bienes o servicios?

No: Continúa el proceso de invitación a cuando menos tres en la actividad 4.2.2.1.16 Analizar y evaluar la propuesta técnica de las proposiciones del proceso de licitación pública y actividades siguientes

Continúa el proceso de invitación a cuando menos tres en el proceso de licitación pública

¿Persiste la necesidad de los bienes o servicios?

Sí: Ir a la actividad 4.2.3.1.13 Seleccionar procedimiento de contratación

No: Fin del subproceso

4.2.3.1.13 Seleccionar procedimiento de contratación

Descripción

Seleccionar, en caso de que una invitación se declare desierta, el procedimiento de contratación considerando el tiempo necesario para una segunda invitación así como, cuando corresponda, la actualización de alguno de los supuestos de excepción previstos en la Ley. Cuando sean dos invitaciones las que se declaren desiertas, o bien, una invitación y esta derive a su vez de una licitación pública también declarada desierta, se evaluará la conveniencia de optar por una adjudicación directa.

En todos los casos deberán tomarse en cuenta el carácter del procedimiento de contratación, los requisitos establecidos en la primera convocatoria a la licitación pública o invitación y, en su caso, las causas que motivaron que se declarara desierto el procedimiento de contratación.

Responsable(s)

Área contratante

Artículo(s) en la Ley

38, 41, 43

Artículo(s) en el Reglamento

78

Aspectos generales a considerar:

Antes de seleccionar el procedimiento de contratación, será necesario analizar las condiciones establecidas en la invitación, a fin de determinar las posibles causas que motivaron que no existieran ofertas solventes. El resultado de dicho análisis permitirá determinar si es factible una segunda invitación o una adjudicación directa, al mantenerse los requisitos establecidos como causa de desechamiento y el carácter de la primera invitación, o bien, si procede realizar una nueva invitación.

Interrelaciones:

- Ir a la actividad 4.2.3.1.3 Elaborar calendario de invitación, o
- Ir a 4.2.4 Adjudicación directa

Fin del subproceso

¿Fallo con invitación desierta?

Sí: Ir a la pregunta ¿Persiste la necesidad de los bienes o servicios? contenida en el subproceso 4.2.2 Licitación Pública

No: Ir a 4.2.6 Suscripción de contratos

Continúa en 4.2.6 *Suscripción de contratos*

Productos

- Calendario de eventos.
- Documento en el que conste la justificación de la excepción a la licitación pública.
- Invitación.
- Registro de asistencia de la visita al sitio, en su caso.
- Acta de la junta de aclaraciones, en su caso.
- Acta de presentación y apertura de proposiciones.
- Resultado de la evaluación técnica.
- Resultado de la evaluación económica.
- Acta de fallo

De lo antes expuesto es claro que el MAAGAAS no cumple con los objetivos generales ni específicos, ya que:

Primero, al buscar estandarizar los procesos y subprocesos eliminó los procedimientos operativos que a diferencia de este, sí identificaban a los puestos —y no solamente las áreas— de los responsables de llevar a cabo los procesos y subprocesos, así como describían las actividades y tareas que debían realizar, lo que con la falta de ellos se dificulta la realización de estas actividades.

Segundo, el MAAGAAS no contiene recomendaciones útiles que faciliten la realización de los procesos y subprocesos ni fortalece la transparencia la cantidad de regulaciones con las que se debe cumplir.

Tercero, lejos de eliminar requisitos y trámites innecesarios en los procesos y subprocesos, el MAAGAAS agrega requerimientos que ni la LAASSP ni su Reglamento exigen.

Finalmente, la desregulación de las adquisiciones del sector público requiere de una reforma a la LAASSP, y por ende al Relaassp y a todos los ordenamientos derivados de los mismos. Sin embargo esta conclusión no solo resulta relevante para demostrar cómo la regulación de las adquisiciones puede afectar o contribuir al incumplimiento de la regulación en materia de ASE, sino, en general, cómo puede ser un obstáculo para que las dependencias y entidades cumplan con los objetivos y metas de sus programas.