

Las compras públicas consolidadas en el derecho mexicano

Consolidated public procurement in Mexican law

Rodolfo CANCINO GÓMEZ*

RESUMEN: Se pretende ubicar a las compras públicas consolidadas (CC) dentro del marco normativo de la contratación pública en México, donde coexisten distintos tipos, niveles y modalidades que de forma aparente justifican su operación y funcionamiento, pero que en la práctica no tiene un encuadre legal que nos permita alinearlos con los tratados comerciales internacionales y las mejores prácticas que auspician las organizaciones internacionales. Las CC se analizan desde una perspectiva de volumen y precios en el campo de bienes y servicios de uso generalizado que requieren las dependencias y entidades, ya sea de manera conjunta o separada, donde una entidad o dependencia funge como órgano adjudicador del contrato o contratos dependiendo del tipo de convocatoria de que se trate, pero que se contraponen en primer instancia a los principios de transparencia y no discriminación.

PALABRAS CLAVE: acuerdo marco; compras consolidadas; contratación pública; licitación; procedimiento de contratación; adjudicación del contrato

* Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: <rcancino@derecho.unam.mx>. Fecha de recepción: 06/05/2019. Fecha de aprobación: 10/10/2019.

ABSTRACT: Consolidated public procurement (CC) is intended within the regulatory framework for government procurement in Mexico, where different types, levels and modalities coexist that apparently justify their operation and operation, but which in practice do not it has an appropriate framing that allows us to align it with international trade treaties and best practices that sponsor international organizations. CCs are analyzed from a volume and price perspective in the field of goods and services of widespread use required by dependencies and entities, either jointly or separately, where an entity or unit serves as a contracting authority or contracts depending on the type of call.

KEYWORDS: framework agreement; consolidated purchases; government procurement; tender; procurement procedure; contract awarded.

I. BASES CONSTITUCIONALES DE LAS COMPRAS CONSOLIDADAS

El artículo 134 constitucional sienta las bases de operación y funcionamiento de la contratación pública en cuanto a compras consolidadas cuando determina que las: "...licitaciones públicas serán mediante convocatoria pública que garantice las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes".¹

La regla de oro es que la licitación debe ser abierta, transparente y no discriminatoria, por lo que las contrataciones bajo adjudicación directa e invitación a cuando menos tres personas son excepciones a dicha regla, aún más cuando se realiza mediante compras consolidadas. Es evidente que ha existido un abuso indiscriminado de estos mecanismos de contratación de carácter selectivo y restringido. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo actual señala que deberá prohibirse las adjudicaciones directas² para detener la corrupción, la cual ya se encuentra tipificada como delito grave en el artículo 19 constitucional; las compras consolidadas no tienen sustento legal aparente.

De tal forma se coincide con Miguel Alejandro López Olvera en el sentido de si una licitación no se hace conforme a este artículo y las leyes competentes, será inconstitucional, ya que establece categóricamente una reserva de ley de carácter absoluta, es decir, que la regulación de la Contratación Pública es de monopolio ex-

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 134, párrafo tercero.

² (...) prohibir las adjudicaciones directas, establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos, eliminar el fuero de los altos funcionarios, fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales, monitorear en línea y en tiempo real el dinero para adquisiciones (...). Véase: *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, p. 14.

clusivo del Congreso de la unión y de los Congresos de las entidades federativas, por lo que no existe la mínima posibilidad, al menos no lo establece expresamente la Constitución, para que otro u otros órganos puedan regular, mediante normativas de carácter secundario, las leyes expedidas por cualesquiera de los congresos de nuestro país.

Dentro del texto constitucional existe un paquete de principios, desde los aplicables para el manejo, asignación y ejecución del gasto público, así como los principios que deben permear dentro de la licitación y los que deben respetar las instancias licitadoras en la adjudicación del contrato en cuanto a los bienes y servicios adquiridos sin denostar el interés general. No obstante para poner en perspectiva de análisis el tema de las compras consolidadas se debe considerar con preeminencia los principios de concurrencia, igualdad, transparencia y oposición, ya que si bien no están de forma nominal en leyes y reglamentos están dentro de la operación del sistema de contratación pública nacional, los cuales son de referencia obligada en los tratados comerciales internacionales y las organizaciones internacionales que de una u otra forma rigen la contratación pública en México.³

II. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COMPRAS CONSOLIDADAS

Si todavía no se ha determinado la naturaleza jurídica de la licitación pública, aún menos lo referente a las CC. Existe poca literatura que aborde este tema, debido a que todos hemos caído sólo en la crítica de las disposiciones derivadas o no se ha dado una justa interpretación de la normativa aplicable de las CC, que se desprenden directamente de los Contratos Marco, los cuales

³ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XIV, octubre de 1994, p. 318, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.3o.A.572 A.

son considerados como una forma de contratar por excepción en relación directa con el texto constitucional ya que se trata de:

[U]n acuerdo de voluntades que celebra un órgano público con uno o más posibles proveedores, mediante el cual se establecen de manera general las especificaciones técnicas y de calidad, alcances, precios y condiciones que regularán la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios que, posteriormente, mediante contratos específicos, en su caso, formalizarán otros órganos administrativos.⁴

De entrada, esta definición es imprecisa porque no especifica si el acuerdo que celebra el órgano público corresponde a una sola entidad y dependencia o puede ser una combinación de entidades y/o dependencias, por lo tanto es un concepto subjetivo, frágil y endeble para focalizar las compras consolidadas.

Para entender las CC, debemos primero saber si encuadra dentro de la definición de la licitación pública bajo una perspectiva de que no es ni un contrato ni un acto, sino un procedimiento en línea horizontal o vertical, donde un ente gubernamental puede aglutinar otros órganos desconcentrados o directamente vinculados de igual o menor jerarquía administrativa, pues:

La licitación es un procedimiento relativo al modo de celebrarse determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la administración condiciones más ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación), con lo que el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se inspira, para alcanzar la finalidad buscada, en estos dos principios: igualdad de todos los

⁴ Cfr. *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Públicos*, párr. 2.º del art. 17.

licitantes ante la Administración y cumplimiento estricto de las cláusulas del pliego de condiciones.⁵

Según la definición de Enrique Sayagués se concluye que la licitación es un procedimiento horizontal alimentado de una serie concatenada de actos dentro de un plago de igualdad, que coadyuva la libre concurrencia para generar y adjudicar un solo contrato. Un solo procedimiento para un solo contrato. Si se trata de CC, aquí se deja al aire si se debe considerar a una sola licitadora, varios proveedores, un solo procedimiento con varios o con un solo contrato o varios contratos en juego. Esto quizás tenga respuesta en ley cuando se estipula en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) que: “se determinará, en su caso, los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que, en forma consolidada, podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad, y apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo.”⁶ Esto prácticamente no aclara ni significa nada, solo reafirma que este procedimiento de licitación es para salvaguardar los principios de asegurar las compras en condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad, dejando de lado los principios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez y el principio de transparencia (el principal de cualquier procedimiento de contratación pública).

El Reglamento de la Ley de Adquisiciones en su artículo 13 establece que para la consolidación de adquisiciones, arrendamientos o servicios entre varios entes adjudicadores señala que las dependencias o entidades, bastará que los representantes de las respectivas áreas contratantes se coordinen y manifiesten formalmente su acuerdo para llevar a cabo la contratación bajo esta mo-

⁵ SAYAGUÉS LASO, Enrique, *La licitación pública*, Montevideo, Acali Editorial, 1978, p. 37.

⁶ Artículo 17 de la LAASSP.

dadidad, debiendo dejar constancia por escrito de las decisiones y acuerdos que se adopten para tal fin. En este escenario sólo pueden participar en el proceso de consolidación las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos estatales y municipales, que lleven a cabo sus procedimientos de contratación conforme a la LAASSP. Sin embargo, Las dependencias y entidades federales no pueden admitir en sus procesos de consolidación a los entes públicos de las entidades federativas o municipios cuando las contrataciones que pretendan consolidar no sean financiadas total o parcialmente con recursos públicos federales. En consecuencia, las CC se encuentran sólo en textos de menor jerarquía que no se ajustan a los principios de operación y funcionamiento.

III. PROCEDIMIENTO PARA LLEVAR A CABO LAS CC

1. Planeación de una contratación analizando la posibilidad de utilizar a la consolidación como estrategia.

- a) Realización de una estimación de precios.⁷
- b) Identificación de las dependencias y/o entidades interesadas en llevar a cabo una contratación consolidada
- c) Coordinación de la consolidación. La dependencia o entidad que coordina el proceso de consolidación debe solicitar a las instituciones interesadas diversa documentación, entre ésta, la requisición integrada; la estimación de precios; la autorización para la realiza-

⁷ Previo a la realización de un procedimiento de contratación al amparo de la LAASSP, se estima el precio que tendría la contratación de bienes y servicios de manera aislada (numerales 4.2.1.1.1, 4.2.1.1.2, 4.2.1.1.5, 4.2.1.1.6, 4.2.1.1.7, 4.2.1.1.8 del MA “*Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*” (AGMAASSP).

ción de un procedimiento de contratación, suscrita por la persona servidora pública facultada para ello, entre otros.

d) Integración de las especificaciones económicas y técnicas de los bienes o servicios que se pretenden contratar vía la consolidación.

e) Elaboración del programa de trabajo.

f) Realización de la investigación de mercado. Se integra en un solo documento los requerimientos de cada institución que participa en el proceso de consolidación,⁸ así como con la definición de las características técnicas y demás requisitos. Es importante resaltar que de la investigación de mercado que se realice puede determinar: i. el tipo de procedimiento de contratación que se sugiere realizar para obtener las mejores condiciones de contratación.⁹ ii. si la contratación, por su monto, daría lugar por su monto, a la realización de un procedimiento de carácter internacional),¹⁰ entre otros parámetros tales si es necesario la participación de testigos sociales. La investigación de mercado puede definir la conveniencia o no de llevar a cabo la contratación de manera consolidada y para ello se compararán los precios determinados por cada dependencia o entidad en su estimación de precios, en el entendido de que solo pueden participar las instituciones que con la estrategia de consolidación obtengan mejores condiciones de contratación de las que se obtendrían de forma individual.

2. Celebración del acuerdo de consolidación. En términos de lo previsto por el artículo 13 del RLAASSP, es necesario que los representantes de las respectivas áreas contratantes se coordinen y manifiesten formalmente su acuerdo para llevar a cabo la contra-

⁸ Artículos 2, fracciones X y XI, 26, 28, 29, fracción II y párrafo segundo, 38 y 40 de la LAASSP, así como 12, 13, fracción II, 14, 29, 32, fracción I, 38, 39, fracción II, inciso b), 71, fracción III y 72, fracciones I, III y VIII del RLAASSP.

⁹ Artículos 134 de la CPEUM, 26 de la LAASSP y 28 del RLAASSP y el numeral 4.2.1.1.16 del MAAGMAASSP.

¹⁰ Artículo 28, fracción II de la LAASSP.

tación bajo la figura que nos ocupa, dejando siempre constancia por escrito de los acuerdos y decisiones que se adopten.¹¹

3. Actos preparatorios al procedimiento de contratación.

a) Suficiencia presupuestaria. Cada institución pública participante en el proceso de consolidación debe recabar su propia suficiencia presupuestaria.¹²

b) Elaboración del proyecto de convocatoria. La dependencia o entidad responsable del procedimiento de contratación consolidada elaborará el proyecto de convocatoria a la licitación pública, de invitación a cuando menos tres personas o de la solicitud de cotización, los cuales deben ser sometidos a revisión y aprobación de todos los participantes en la consolidación. Cuando resulte procedente, los proyectos de convocatorias deberán ser difundidos en el sistema CompraNet por la dependencia y entidad responsable de la contratación consolidada.¹³

c) Dictamen del Comité en caso de excepciones al procedimiento de licitación pública. Será el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la dependencia o entidad responsable de llevar a cabo el procedimiento de contratación, el que dictaminará sobre los supuestos de excepción a la licitación pública.

4. Procedimiento de contratación. Se deberá llevar a cabo el procedimiento de contratación conforme a lo previsto en la LAASSP, procurando promover la mayor competencia¹⁴ Asimismo, durante la planeación del procedimiento de contratación deben elaborarse la convocatoria, invitación o solicitud de cotización en su versión definitiva, así como el correspondiente modelo de contrato, que

¹¹ Artículo 13, primer párrafo y fracciones III, V, VI del RLAASSP.

¹² Numerales 4.2.1.1.11, 4.2.1.1.12, 4.2.1.1.13 y 4.2.1.1.14 del MAAGMAASSP.

¹³ Artículos 29 de la LAASSP y 13, fracción IV de su Reglamento.

¹⁴ Artículos 29, fracción V y 36 de la LAASSP.

son los documentos en los que se establecen tanto las bases del procedimiento de contratación (fechas, horarios y lugares en que se realizarán los diversos actos del procedimiento de contratación y la firma del contrato, criterios de evaluación, requisitos que deben cumplir los licitantes, el objeto de la contratación y las condiciones que se pretenden establecer en el contrato, tales como el lugar y tiempo de entrega del bien o servicio y del pago del precio, garantías que deben exhibirse para garantizar el cumplimiento del contrato, penas convencionales, causales de rescisión, reglas para la terminación anticipada, reglas para la modificación del contrato, resolución de controversias, entre otras.

5. Formalización y ejecución de los contratos. Cada dependencia o entidad participante en la consolidación es responsable, por separado, de celebrar sus respectivos contratos; integrar el expediente del procedimiento de contratación; verificar la debida ejecución del contrato y cumplir con los requisitos e informes establecidos para el procedimiento de contratación respectivo. No obstante, es posible celebrar un sólo contrato suscrito por las dependencias y entidades participantes, si las particularidades de la contratación y las disposiciones que regulan a las dependencias y entidades lo permiten, pero los recursos presupuestarios deben ser a cargo de cada dependencia o entidad participante, la cual es responsable del ejercicio de los referidos recursos.¹⁵

IV. COMPRAS CONSOLIDADAS EN LA NUEVA ADMINISTRACIÓN (4T)

En la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de su Oficialía Mayor centralizará las contra-

¹⁵ Artículo 13, fracción VII del RLAASSP.

taciones públicas a nivel nacional. Para entender estas facultades metaconstitucionales, se realiza de manera desglosada:

- a) Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez.
- b) Emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias;
- c) Promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas. Es uno de los aspectos favorables y positivos.
- d) Fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que la propia secretaría determine.¹⁶

Es evidente que la Oficialía Mayor de la SHCP tiene una batería de poderes para diseñar, instrumentar, agotar, desahogar, convocar, realizar, asignar, elaborar y ejecutar cada una de las acciones que conlleva la contratación pública, o sea la construcción de una Política Nacional para uniformar normas, programas, bases, lineamientos de operación (POBALINES) que existen dispersos y sin ningún sentido en todos los niveles de gobierno (central, estatal y municipal), así como en los tres órdenes de gobierno (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial). A manera de ejemplo en el Sector Paraestatal,¹⁷ el cual se integra por 380 entidades paraestatales,

¹⁶ Cfr. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Artículo 31, fracciones XXV y XXVI.

¹⁷ Ley de Entidades Paraestatales, Artículo 58 (...) VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el Reglamento de esta ley, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públi-

agrupadas en 82 organismos descentralizados, 247 empresas de participación estatal y 51 fideicomisos públicos, la contratación pública en su totalidad se realiza con los mencionados POBALINES, que se traducen en textos normativos separados de las leyes nacionales con matices inconstitucionales, aún más de las de las directivas internacionales.

Un nuevo sistema de contratación pública en México, tomando como eje rector a las CC es un reto difícil dado esa dispersión normativa a través de manuales y POBALINES. Se pretende institucionalizar un sistema, donde exista un solo comprador que maneje el dinero público para que pague, una sola agencia que sea el único órgano adjudicador bajo un sistema integral y uniforme que maneje todos los niveles, tipos, modalidades de contratación pública, incluyendo las compras internacionales abiertas y las compras cubiertas bajo los capítulos de los tratados internacionales. Aún no es clara la ruta a seguir, pero se percibe que concentrará en su seno las compras estatales, aunque no especifica sobre el tratamiento jurídico que se dará a los POBALINES donde cualquier dependencia paraestatal contrata como quiere. Aquí es donde se debe concentrar la coordinación de acciones a partir de un diagnóstico jurídico viable, fiable y confiable para implantar una sola maquinaria burocrática, una sola caja de herramientas de distintos tamaños, usos y aplicaciones de las CC.

Esto solo sería posible, bajo un Código Nacional de la Contratación Pública que ejercería el control jurisdiccional y procedimental para echar andar una maquinaria obesa, compleja y dispersa. Asimismo, se deberá también atraer al seno de la SHCP la operación del COMPRANET (sistema electrónico de contratación) para optimizar su operación, porque la contratación electró-

cas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. la directora o director general de la entidad y en su caso el personal del servicio público que deba intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el órgano de gobierno;

nica es la única solución comprobada para erradicar la corrupción y prevenir el conflicto de interés. En esta línea de acción tanto la SHCP y la SFP deben estar coordinados para regular la operación de la “Tienda Digital” como un módulo especial de dicho Sistema Electrónico.¹⁸

V. SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

El 24 de mayo de 2019, la Oficial Mayor de la SHCP presentó ante los medios de comunicación la *Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas*.¹⁹ Se realizó previamente un diagnóstico, donde se acepta que más del 80% de los contratos se llevan a cabo sin un procedimiento licitatorio; sólo 1.5% de los proveedores que han ganado un procedimiento representan el 80% del monto asignado en contrataciones públicas. La SHCP tendrá que regular y atender las requisiciones de más de 1,500 unidades compradoras de la Administración Pública Federal, las cuales reconoce se encuentran *fragmentadas y sin coordinación, lo que genera un desvío de recursos públicos en corrupción sin ser observados*”.

El Plan contiene las acciones para llevar a cabo la centralización de la contratación, tener el control y seguimiento del gasto público, de tal forma se pueda alcanzar el 80% del gasto público en contrataciones consolidadas, mientras que las demás dependencias y entidades (que son las más) ejecuten el otro 20% del gasto

¹⁸ Ver Acuerdo por el que se incorpora como un módulo de COMPRA-NET la aplicación denominada Tienda Digital del Gobierno Federal y se emiten las disposiciones de carácter general que regulan su funcionamiento. Diario Oficial de la Federación, SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 27 de junio 2019.

¹⁹ *Estrategia Integral del Nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas*. Consultado en: <www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469011/Presentacio_n_Conferencia_Prensa_OM.pdf>. (20-06-2019).

público en cualquier otro esquema de contratación. También se destaca el anhelo de que todas las Unidades de Administración y Finanzas de las dependencias y entidades contraten conforme a las mejores prácticas internacionales, sin que hayan especificado las formas. Si bien en las CC existe un sólo procedimiento de licitación que podría reducir en apariencia los costos transaccionales, esto podría darse siempre que la autoridad cumpla en tiempo y forma los tiempos establecidos en la convocatoria y conduzca adecuadamente las etapas del procedimiento de contratación. De otra forma, cualquier eventualidad haría más costoso el esquema operativo.

VI. CASOS REALES DE COMPRAS CONSOLIDADAS

A) LIBROS DE TEXTO GRATUITOS PARA EDUCACIÓN ESCOLAR

La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) estaba encargada de licitar y contratar a impresores para producir millones de libros necesarios en todas las escuelas del país, cuyo proceso se realizaba en septiembre-octubre del año anterior (2018). Aunque se tenía conocimiento de los tiempos y plazos requeridos para la elaboración de los textos y agotar el procedimiento de contratación y la cadena de producción requeridos para su distribución en tiempo (proveedores de cajas, tarimas de madera, tintas y papel, impresores, bodegueros y fleteros), se adoptó la decisión de detener el procedimiento normal en concordancia con esta política de combate a la corrupción y su consecuente consolidación.²⁰

²⁰ Consultado en: <<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2019/01/18/en-crisis-nuevo-sistema-de-compras-consolidadas-del-gobierno-de-amlo/>>.

Mediante la expedición del Memorándum 700.2019.0435, se realizó la comunicación relativa a la programación de las acciones de consolidación llevadas a cabo en el transcurso del primer semestre del ejercicio fiscal 2019, manifestando que la Oficialía Mayor podría definir qué rubros se sujetarán a este tipo de contrataciones consolidadas, reiterando la importancia de tomar las medidas necesarias para garantizar el abasto y continuidad de los bienes y/o servicios, en tanto se formalizaban los instrumentos de consolidación correspondientes. La falta de preparación de la actual administración para aplicar este tipo de políticas y crear el requerido andamiaje administrativo durante el periodo de transición, detuvo por casi medio año cualquier procedimiento de contratación, lo que implicó un retraso de 8 meses en su producción, perjuicio que se repitió en un sinnúmero de sectores (salud, energético, educativo, alimentario, farmacéutico).

El procedimiento de contratación fue más allá del límite de calendarización requerido para la correcta entrega de los materiales en el mes de julio (220 millones de ejemplares). Lo anterior, en virtud de que el procedimiento de licitación fue declarado desierto por más de diez ocasiones. La empresa Bio-Pappel, ganó un contrato abierto por 221.6 millones de pesos para proveer de papel offset a CONALITEG. No obstante, la referida empresa ganadora, quien había ofrecido las mejores condiciones de precio y calidad, al cotizar en \$19,500.00 MXN por tonelada de papel offset de 68 competidores, frente a su seguidor más cercano (\$21,860.00 MXN) resultó que era propiedad de una persona muy cercana al presidente Andrés Manuel López Obrador.²¹ De tal manera se canceló este contrato a petición del Ejecutivo.

Ante esto la administración pública federal optó por realizar una adjudicación directa. Sin embargo, el resto de las empresas participantes, al conocer de las condiciones del mercado, han co-

²¹ Ver <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/amlo-pedira-cancelacion-del-contrato-a-miguel-rincon-por-venta-de-papel-para-libros-de-texto>>.

tizado con un sobrecosto excesivo el papel referido,²² El actual Secretario de Educación Público anunció que no habrán libros de texto gratuito este ciclo escolar en tiempo²³ e inclusive, anunciar que se trabajará con libros de texto reciclados.²⁴

B) MEDICAMENTOS

La licitación abierta LA-012000991-E822019, establece precios máximos de referencia (PMR) para 1019 claves por un importe total de 8,832 millones de pesos y un mecanismo de oferta descendente de precios para 30 claves por 2287 millones de pesos. Se trata de una licitación internacional abierta, cuya convocatoria no especifica los responsables de cada institución licitadora, ni se fija un cronograma de entregas y los puntos de entrega pueden variar de acuerdo con el criterio de la adjudicadora. Es sabido que llegar a ser una licitación abierta internacional, tiene que agotarse previamente la prelación de las convocatorias, agotando las convocatorias previas, por lo que las inconsistencias en el procedimiento no son resueltas bajo los mecanismos de solución de controversias contenidos en dichos tratados, sino se trata de resolver a nivel nacional.

Dentro de esta convocatoria, se canalizaron alrededor de 6000 solicitudes de aclaración por parte de todos los proveedores participantes, entendiéndose productores o laboratorios, ya que los distribuidores han sido relegados del procedimiento según el criterio de la autoridad, En cuanto al origen de los PMR se detectó que 426 claves se hicieron con base en el precio adjudicado menos 8% de costo aproximado de distribución, según la SHCP;

²² Ver <<https://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/1042060.reclama-obrador-costo-del-papel-para-libros-de-texto.html>>.

²³ Ver <<https://news.culturacolectiva.com/mexico/sin-libros-de-texto-gratuitos-ordenan-a-sep-cancelar-impresion/>>.

²⁴ Ver <<http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/locales/2019/6/17/recicla-coahuila-libros-texto-821990.html>>.

así como 763 con base a un criterio obtenido en investigación de mercado que da precios 13.6% menor al último precio adjudicado y 1833 nueva claves que entran en este esquema de compras consolidadas, donde el gobierno quiere una propia red de distribución o cuando menos está bajo su control. Durante todo el proceso la gravedad de efectuar una CC sin apearse al derecho, a los tratados internacionales, abrirán la puerta a la proveeduría asiática, principalmente de China que pueden vender a precios subsidiados o a precios dumping.

En el fallo se declaró 673 claves desiertas que representa el 63% del universo ofertado, lo cual no tiene ningún parangón con este tipo de licitaciones en los últimos años, como por ejemplo en el 2018 sólo se declaró desierto por una u otra circunstancia sólo el 8%. Cabe señalar que 30 claves fueron adjudicadas por OSD que significan 1.86 mil millones de pesos, que representan sólo el 27.6% del importe total. Los contratos fueron adjudicados a 85 laboratorios de origen mexicano.

Según información recabada por parte del Instituto Farmacéutico (INEFAM)²⁵ se advierte omisión, improvisación e impericia por parte de la autoridad en la conducción del procedimiento de la CC en contravención a las disposiciones de la LAASP, ya que se partió de la base de un estudio de mercado mal diseñado carente de transparencia que advierte mala asesoría y supervisión de la ONUPE (Organización de las Naciones Unidas de Proyectos Especiales), con quien México firmó un convenio de colaboración.

Una mala fijación de precios de arranque, propicia que las claves se declaren desiertas o se cancelen para regresar a la adjudicación directa por cuestiones de urgencia. Estos errores técnicos y las irregularidades en las adjudicaciones, falta de entrega en los bienes y servicios pagados por la ineficiente cadena de suministro (logística) prevén un desabasto de medicamentos en el corto plazo en hospitales, centros de salud e institutos de seguridad social. Hasta ahora, se ha evidenciado diversos factores que han entor-

²⁵ Ver: <www.inefam.mx>.

pecido la correcta realización de este tipo de contrataciones, entre ellas la falta de preparación para este tipo de procedimientos, lo que ha generado un efecto contrario al que se busca con la nueva política nacional de contratación pública.

VII. CONCLUSIONES

Primera. En esta nueva administración la austeridad en el gasto público es una política de Estado, tal como lo replica la Ley de Austeridad del 2019 y el Plan Nacional contra la Corrupción y la Impunidad, bajo un nueva estrategia de adquisición de bienes y servicios mediante compras consolidadas, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, donde se prioriza la ejecución del gasto público en un 80% , lo cual representa un reto para el nuevo gobierno dado su escasa experiencia y la complejidad de la operación de las CC en un solo procedimiento de contratación.

Segunda. Las CC no tienen un encuadre constitucional, se encuentran de manera superficial en Ley y Reglamento. Se especifican en Manuales y POBALINES por lo que tienen un carácter inconstitucional. No guarda armonía con las mejores prácticas internacionales. Tiene un carácter discriminatorio, selectivo, restringido y no cumple con los principios de transparencia, concurrencia, igualdad y trato nacional.

Tercera. Dentro del Código Nacional de Contratación Pública, se debe establecer un capítulo específico sobre las CC donde se establezcan reglas claras en armonía con los tratados internacionales. Se debe evitar que las licitaciones sean declaradas desiertas porque no se ajustan al principio de transparencia y no promueven las políticas de fomento sobre la competencia económica, porque se trasladan de manera automática mediante la adjudicación directa de contratos. Esto es doblemente contradictorio, desde el punto

jurídico y operativo afectando sectores en materia de salud pública, educación e investigación científica violentando el derecho humano a un buen gobierno.

Cuarta. La acumulación de facultades y atribuciones en una Oficialía Mayor sobre CC obliga a redimensionar su infraestructura técnica y administrativa para realizar nuevas funciones tales como garantizar las formas de distribución de los productos y acreditar una logística certificada que garantice una eficiente cadena de suministro para evitar el desabasto. Asimismo, la ausencia de una estrategia nacional de logística o *licitarlos por aparte* podría encarecer exponencialmente los productos porque están supeditado a otros tipos de costos técnicos y administrativos que se generan por la carga y descarga, manejo, custodia y almacenaje, la transportación, el manejo de los puntos de entrega y la regionalización.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BÉJAR RIVERA, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*, México, Novum, 2012.
- BIGLIERI, Alberto, “Del Derecho Global de las contrataciones públicas y su recepción local”, *Revista Contratación Administrativa Práctica*, núm. 147, enero-febrero de 2017.
- Estrategia Integral del Nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas*. Consultado en: <www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469011/Presentacion_Conferencia_Prensa_OM.pdf>. (20-06-2019).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Públicos.*
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- LINARES, Mario, *Contratación pública, derecho local, internacional y de la integración*, Perú, Linares Consultares, 2013.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *El Control de las Contrataciones Públicas, propuestas para evitar la Corrupción*, México, IIJ-UNAM, 2019.

- MORENO MOLINA, J.A. *et al.*, *Contratos Públicos y Nuevas Tecnologías*, Bogotá, Temis, 2015.
- PINTOS SANTIAGO, J., “Los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea y el proteccionismo”, *Revista Contratación Administrativa Práctica*, Wolters Kluwer-LA LEY, número 140, noviembre-diciembre de 2015, pp. 56-60.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.
- , “Las fuentes formales en el derecho derivado de la Unión Europea: actos típicos y atípicos de la contratación pública”, *Revista Contratación Administrativa Práctica*, Wolters Kluwer-LA LEY, núm. 147, enero-febrero de 2017, pp. 108-115.
- RODRÍGUEZ, Arnulfo. “Producción compartida de petróleo: una estimación de los ingresos adicionales”, *Observatorio Económico*, México, BBVA Research, 29 noviembre 2013.
- RUIZ GARCÍA, Laura, *Contratos Administrativos*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2010.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique, *La licitación pública*, Montevideo, Acali, 2000.
- Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XIV, octubre de 1994, página 318, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.3o.A.572 A.