

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS; Y DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO LÓPEZ SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Los recientes casos de corrupción relacionados con la empresa OHL han dejado en evidencia el alcance de los malos manejos que particulares y servidores públicos realizan con dinero del erario. Sabemos también que no son los únicos casos. Más allá de la politización de este tipo de situaciones, creemos en la necesidad de que todos los actores políticos y sociales debemos de emprender un esfuerzo mayor para que este tipo de acciones se dejen de presentar con tal magnitud.

Es bajo este contexto de corrupción rampante entre el Gobierno Federal y los grandes consorcios internacionales, que presento esta iniciativa que pretende fortalecer la transparencia en el tema de las licitaciones públicas, que son en mucho, el origen para que se gesten actos de corrupción en detrimento de los recursos públicos.

En términos generales la licitación pública es un procedimiento relativo al modo de celebrarse determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la administración pública las mejores condiciones; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a ciertas bases, formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la mejor, adjudicación, con lo que el contrato queda formalizado; todo el procedimiento se inspira, para alcanzar la finalidad deseada, en dos principios: igualdad de todos los licitantes ante la administración pública y el cumplimiento estricto de todas las cláusulas de las bases.ⁱ

Argumentos

La licitación pública es el método contractual de mayor aceptación y uso a nivel nacional e internacional por parte de la Función Pública debido a su versatilidad para la obtención de obras y servicios como producto final resultante de un procedimiento de competencia. Es incluso el esquema oficial para la contratación en nuestro país.ⁱⁱ

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la esencia de la licitación pública en su artículo 134, párrafos tercero y cuarto, que en lo conducente estipulan:

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

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

Podemos observar algunas características que hacen particular a la licitación, tales como su composición a base de actos regulados por normas legales bien definidas, el objeto primordial que tiene de seleccionar a una persona física o jurídica con la que la administración pública celebrará el contrato, y su base fundamental, la selección de aquel que haya ofrecido las mejores condiciones para la administración pública.

En virtud de lo anterior, observamos que con respecto a la característica “mejores condiciones”, es que se puede entrar en debate al momento de aplicarla cuando una licitación pública se lleva a efecto, ya que es esta condición la que ha sido empleada para cometer irregularidades que derivan en posteriores actos de corrupción.

En la mayoría de los casos la administración pública resume las mejores condiciones a un solo factor: el proponente con el precio más bajo; es esta razón la que de manera sistemática ha sido usada para generar actos que benefician a ciertas empresas que en colusión con funcionarios públicos y con el argumento de obtener el menor monto han defraudado al Estado mexicano.

Es claro que el costo más bajo no representa las condiciones más convenientes para la convocante, ya que si no se analiza de manera adecuada la solvencia técnica y económica de las propuestas que representan el menor precio contractual, se pueden llegar a tener problemas de calidad o sobrecostos para la administración pública y para la economía nacional.

Las normas que existen para dar cumplimiento a la ordenanza constitucional en materia de licitaciones y que son las que estamos proponiendo para que sean sujetas a reformas son: la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOP); y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP).

En este orden de ideas, reconocemos, que en estas disposiciones se han dispuesto elementos para dejar de manifiesto que, lo que se busca en el conjunto de “mejores condiciones” que debe de ofrecer a las administraciones públicas, no se puede sujetar únicamente al factor económico como la propuesta más solvente.

Incluso en modificaciones más recientes a la legislación podemos encontrar un sistema de puntuación para calificar las propuestas de las empresas oferentes en el que el precio figura solo la mitad de la puntuación total para cada propuesta.

Ambos preceptos legales contemplan tres modalidades de contratación, a saber:

1. Licitación pública.
2. Invitación a cuando menos tres personas.
3. Adjudicación directa.

Del mismo modo, los dos ordenamientos establecen que tanto los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como, 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.

Sin embargo, estos elementos que se han diseñado para evitar que se presenten irregularidades y malos manejos en los tres modelos de contratación siguen siendo rebasados y en los tres procedimientos en mención, se presentan y se cometen actos que transgreden la norma.

Por lo que es necesario seguir trabajando en el diseño e implementación de medidas normativas que generen aún más candados para aminorar la corrupción que se presentan en la materia. Acciones encaminadas a fortalecer la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, así como, sanciones más efectivas y contundentes que impidan a los funcionarios gubernamentales la comisión de irregularidades en los procedimientos de contratación.

Con el objetivo de que los procedimientos de contratación se hicieran más transparentes el 28 de mayo de 2009 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas a los ordenamientos de mérito. La reforma que nos ocupa, es la que creó el sistema CompraNet; que quedó instituido en la fracción II del artículo 2º de ambas disposiciones, la cual citamos a continuación:

CompraNet: el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre obras públicas y servicios relacionados con las mismas, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de contratistas; el padrón de testigos sociales; el registro de contratistas sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes. Dicho sistema será de consulta gratuita y constituirá un medio por el cual se desarrollarán procedimientos de contratación.

El sistema estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa que se determine en su Reglamento, la que establecerá los controles necesarios para garantizar la inalterabilidad y conservación de la información que contenga.

Sin embargo, esta serie de reformas no han sido suficientes. Algunas deficiencias que observamos en estos dos ordenamientos jurídicos y que han generado de forma sistemática irregularidades en los procedimientos de contratación en sus diferentes vertientes, son las siguientes:

- Se han creado especies de monopolios entre los concursantes que tienen experiencia previa en las licitaciones con cierta entidad de la administración pública, lo que puede suponer la comisión eventual de actos de corrupción.
- Se ha limitado la competencia entre los proveedores siendo inexistente un juego entre oferta y demanda.
- Se han usado en exceso y de manera discrecional las figuras de adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas, cuando la regla general es el uso del procedimiento de licitación pública.
- La información que se envía al sistema CompraNet no incorpora las justificaciones por las que en lugar de convocarse una licitación pública se opta por el procedimiento de adjudicación directa o invitación restringida a cuando menos tres personas
- Las disposiciones no contemplan que los servidores públicos encargados de enviar información a la Secretaría de la Función Pública para su inserción en el sistema CompraNet, sean sujetos a responsabilidad alguna en caso de incumplimiento.

En virtud de lo anterior, es que nos propusimos atacar estas deficiencias con el objeto de acotar la presentación de este tipo de vicios en los procedimientos de contratación, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia que disponen las leyes que nos ocupan.

En adición a lo anterior, buscamos que el servidor público ante factores que lo obliguen a transparentar cada vez más sus actuaciones quede acotado por razón de ley, para que no tenga margen para realizar acciones corruptas; que ante la responsabilidad de subir toda la información de la que dispone a los sistemas diseñados para tales efectos no haya oportunidad de encontrar algún resquicio que le permita transgredir sus atribuciones para obtener algún tipo beneficio particular en detrimento de los recursos públicos.

Fundamento legal

Quien suscribe, Sergio López Sánchez, diputado de la LXIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Artículo Primero. Se reforman la fracción II del artículo 2o.; el segundo párrafo del artículo 22, el último párrafo del artículo 25, el segundo párrafo del artículo 41, el segundo párrafo del artículo 76; y se adicionan un tercer párrafo al artículo 75, un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente, al artículo 80, todos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

I. ...

II. CompraNet: el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre obras públicas y servicios relacionados con las mismas, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de contratistas; el padrón de testigos sociales; el registro de contratistas sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas y **la justificación de las razones en las que se sustente el ejercicio de la opción**, ; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas y **la justificación de las razones en las que se sustente el ejercicio de la opción; la información que generen los comités de obras públicas de conformidad con las fracciones I, II, III, VI, el inciso e) de la fracción V del artículo 25, así como, los resultados obtenidos de conformidad con los artículos 75 y 76, todos de esta Ley**; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes. Dicho sistema será de consulta gratuita y constituirá un medio por el cual se desarrollarán procedimientos de contratación.

...

III. a XII. ...

Artículo 22. ...

Las obras públicas y servicios contenidos en el citado programa podrán ser adicionados, modificados, suspendidos o cancelados, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate, debiendo informar de ello a la Secretaría de la Función Pública y actualizar en forma mensual el programa en CompraNet **para los efectos correspondientes, publicando las causas que determinaron los ajustes.**

Artículo 25. ...

I. a VII. ...

...

La Secretaría de la Función Pública **participará** como asesor **permanente** en los comités y subcomités a que se refiere este artículo, pronunciándose de manera razonada al emitir sus opiniones.

Artículo 41. ...

La selección del procedimiento de excepción que realicen las dependencias y entidades deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren 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 funde; 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 responsable de la ejecución de los trabajos, **dicha información se publicará en el sistema CompraNet dentro de los cinco días hábiles posteriores a la suscripción por parte del titular del área responsable.**

...

...

...

Artículo 75. ...

...

Los resultados que se desprendan de lo establecido en este artículo serán publicados en el sistema CompraNet.

Artículo 76. ...

El resultado de las comprobaciones se hará constar en un dictamen que será firmado por quien haya hecho la comprobación, así como por el contratista y el representante de la dependencia o entidad respectiva, si hubieren intervenido, **dicho dictamen será publicado en el sistema CompraNet.** La falta de firma del contratista no invalidará dicho dictamen.

Artículo 80. ...

Los servidores públicos que se rehúsen a entregar a la Secretaría de la Función Pública la información susceptible de difusión en el sistema CompraNet serán sujetos de responsabilidad administrativa en los términos que establece este artículo.

...

Artículo segundo. Se reforman la fracción II del artículo 2, el segundo párrafo del artículo 21, el último párrafo del artículo 22, el segundo párrafo del artículo 40, el segundo párrafo del artículo 58; se adicionan un cuarto párrafo al artículo 57, un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente, al artículo 62; todos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

I. ...

II. CompraNet: el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores; el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas y **la justificación de las razones en las que se sustente el ejercicio de la opción** ; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas y **la justificación de las razones en las que se sustente el ejercicio de la opción; la información que generen los comités de obras públicas de conformidad con las fracciones I, II, III, IV, el inciso e) de la fracción VI del artículo 22, así como, los resultados obtenidos de conformidad con los artículos 57 y 58, todos de esta Ley** ; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado y las notificaciones y avisos correspondientes.

...

III. a XII. ...

Artículo 21. ...

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios contenidas en el citado programa podrán ser adicionadas, modificadas, suspendidas o canceladas, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate, debiendo informar de ello a la Secretaría de la Función Pública y actualizar en forma mensual el programa en CompraNet **para los efectos correspondientes, publicando las causas que determinaron los ajustes** .

Artículo 22. ...

I. a VII. ...

...

...

La Secretaría de la Función Pública **participará** como asesor **permanente** en los comités y subcomités a que se refiere este artículo, pronunciándose de manera fundada y motivada al emitir sus opiniones.

Artículo 40. ...

La selección del procedimiento de excepción que realicen las dependencias y entidades deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren 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, **dicha información se publicará en el sistema CompraNet dentro de los cinco días hábiles posteriores a la suscripción por parte del titular del área responsable.**

...

...

...

...

Artículo 57.

...

...

Los resultados que se desprendan de lo establecido en este artículo serán publicados en el sistema CompraNet.

Artículo 58. ...

El resultado de las comprobaciones se hará constar en un dictamen que será firmado por quien haya hecho la comprobación, así como por el proveedor y el representante de la dependencia o entidad respectiva, si hubieren intervenido, **dicho dictamen será publicado en el sistema CompraNet.** La falta de firma del proveedor no invalidará dicho dictamen.

Artículo 62. ...

Los servidores públicos que se rehúsen a entregar a la Secretaría de la Función Pública la información susceptible de difusión en el sistema CompraNet serán sujetos de responsabilidad administrativa en los términos que establece este artículo.

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo las disposiciones que para su aplicación requieran de las modificaciones al sistema electrónico CompraNet a que se refiere el artículo segundo transitorio del presente decreto.

Segundo. Las adecuaciones al sistema electrónico de contrataciones gubernamentales CompraNet que permitan la aplicación de las reformas que mediante el presente decreto se realizan a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y a la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, deberán ser implementadas en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigor de este decreto.

Notas

i Sayagués Laso, Enrique; “La licitación pública”; 1978; Montevideo : Acali.

ii Arjona Sánchez, Gabriel Jesús, “Indicadores del éxito en la licitación de obra pública en México”, 2011; Monterrey, Nuevo León.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2016.

Diputado Sergio López Sánchez (rúbrica)