

INICIATIVA DE LEY GENERAL DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

RESUMEN EJECUTIVO

La Propuesta de Ley que se plantea, en adelante Propuesta, es de orden público y de carácter general para los Entes Públicos (las instituciones públicas que reciban y ejerzan recursos públicos, sin importar el ámbito de gobierno o poder), y tiene por objeto reglamentar las contrataciones públicas descritas en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes y la prestación de servicios, incluso en aquellos contratos celebrados entre Entes Públicos. La Propuesta habilita los principios, lineamientos y herramientas necesarias para que todo el ciclo de la contratación pública, desde la presupuestación y planeación de las adquisiciones, hasta la evaluación de la ejecución de estas, se realice a través de una Plataforma Nacional de Contrataciones Públicas, de uso obligatorio para todos los Entes Públicos.

Dicha Plataforma permitirá que todos los actos formales del proceso de contratación se lleven a cabo a través de medios digitales, incluyendo los correspondientes a las excepciones a la licitación y las distintas estrategias de contratación. La Plataforma además posibilitará que los interesados conozcan todo el ciclo de la contratación pública, a través de estándares internacionales de apertura de datos, así como las prioridades, monto y destino de los recursos del gasto público asignados a las compras públicas. De igual manera, la Plataforma permitirá la trazabilidad y seguimiento de los recursos y acciones realizadas por los distintos actores que participan: servidores públicos, particulares, testigos sociales, y ciudadanía. Por último, cualquier contacto entre particulares y servidores públicos deberá realizarse con estricto apego al Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal; las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública; así como el Protocolo de Actuación en materia Contrataciones Públicas que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Plataforma se diseñará con base en las buenas prácticas internacionales. En la misma, se establecerán los documentos y formatos preestablecidos acordes a los estándares internacionales para registrar y sistematizar todos los actos formales del ciclo de la contratación pública. El desarrollo y operación de la Plataforma deberá de contener, entre otros elementos: un sistema de gestión documental de los documentos electrónicos en el largo plazo; e incorporar herramientas tecnológicas que garanticen la seguridad, integridad, trazabilidad y disponibilidad de la información. Asimismo, la Plataforma deberá privilegiar el uso de *software libre*. Por último, ésta será interoperable con los sujetos obligados, así como con aquellos sistemas en los que se produzca y documente la información relativa a la planeación, adjudicación, ejecución y evaluación de los procedimientos de contratación pública.

Para dar cumplimiento a los principios, lineamientos y normativa en materia de contrataciones públicas, se crea un modelo de gobernanza compuesto por aquellas instituciones que desempeñan un rol estratégico y técnico en la materia. Dicho Sistema

está compuesto por la Auditoría Superior de la Federación (ASF); la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE); el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (CPC); los Comités de Adquisiciones de los Entes Públicos; el Instituto Nacional de Contrataciones Públicas; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); la Secretaría de Economía (SE); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la Secretaría de la Función Pública (SFP); la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA); la Unidad Nacional Centralizadora de Compras y un Consejo Técnico externo al Instituto Nacional de Contrataciones Públicas.

Aunado a las facultades que las distintas normatividades establecen para las instituciones ya citadas, se establece que el CPC, entre otras facultades, podría revisar y opinar sobre los Programas Anuales de Contrataciones Públicas; atestiguar de oficio las etapas de cualquier procedimiento de contratación, así como opinar y comunicar a las instancias correspondientes los riesgos a la integridad que detecte. Asimismo, la SESNA tendrá la facultad de proponer el diseño y evaluación de estrategias, mecanismos y metodologías, así como de estándares de datos para el análisis y publicación de información que permita prevenir, identificar y gestionar riesgos a la integridad.

Como parte técnica de la gobernanza, sea crea el Instituto Nacional de Contrataciones Públicas como un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria, técnica y de gestión, encargado de la planeación, desarrollo, implementación y evaluación de la Política Nacional de Contrataciones Públicas. Dentro de las funciones del Instituto, a grandes rasgos, se encuentran establecer lineamientos y disposiciones de carácter general para la determinación de los perfiles y capacitación de los servidores públicos que participan en contrataciones. Asimismo, se le faculta para diseñar e implementar metodologías para conocer el estado actual de las necesidades y compras públicas, así como de emitir los lineamientos para una adecuada investigación de mercado y la evaluación y cumplimiento de los principios de la contratación pública.

La Propuesta plantea nuevas acciones para dar solución a los problemas de planeación. En este sentido, se propone que todas las adquisiciones, arrendamientos y servicios que realicen los Entes Públicos deban apegarse estrictamente a los objetivos y prioridades del Estado, así como otras normatividades hacendarias y presupuestarias, y con base en un Programa Anual de Adquisiciones estructurado, sistematizado y calendarizado. Salvo por los supuestos establecidos para la excepción a la licitación pública, ningún procedimiento de contratación podrá exceptuarse sin que el bien, servicio o arrendamiento se encuentre previamente contemplado y registrado en el Programa. En cuanto al procedimiento para realizar la investigación de mercado, la Propuesta establece elementos mínimos y necesarios que deben considerarse para llevar a cabo este ejercicio de la manera más objetiva y técnica posibles. En esta línea, la investigación de mercado será la base para fundamentar y motivar la elección del método de contratación. También se plantea que este procedimiento sea realizado por unidades especializadas en los Entes Públicos.

Al aperturarse la Convocatoria se contempla, como gran cambio en la materia, que todos los documentos relacionados con esta etapa sean de máxima publicidad a través de medios electrónicos y de difusión del Estado, y que a su vez, el formato de la Convocatoria permita que se describa con claridad y objetividad el requerimiento del bien o servicio que se está solicitando. En este sentido, se plantea que el periodo de aclaraciones sea a través de medios digitales, y de forma escalonada, para evitar la colusión entre los particulares.

Asimismo, como adición importante en la materia, se plantea registrar y verificar previamente la idoneidad de los oferentes y los requisitos de su participación. Para ello se establece que, para que los particulares puedan participar en cualquier procedimiento de contratación, deben al menos haber iniciado su inscripción en el Registro Nacional de Oferentes, Proveedores y Contratistas, el cual servirá para identificar y validar la existencia de los particulares e identificar a qué grupo de interés económico pertenecen, así como recabar datos de las empresas que serán útiles para la Plataforma Digital Nacional y el uso de datos e inteligencia anticorrupción.

Dicho Registro también será útil para evaluar el cumplimiento de los particulares y registrar las sanciones e inhabilitaciones de los mismos. Al respecto, es importante mencionar que se incorpora como supuesto para inhabilitación por cinco años haber sido sancionado por colusión. Por último, los particulares deberán presentar distintas declaraciones, como la de integridad, que los compromete a no realizar conductas que violen cualquier disposición normativa en la materia.

Los Entes Públicos seleccionarán de entre los siguientes métodos: licitación pública nacional o internacional; licitación restringida y adjudicación directa. No obstante, las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas internacionales, mediante convocatoria. Ahora bien, otro de los grandes cambios en este ámbito es que se acotan los supuestos para realizar adjudicaciones directas y éstas sólo se podrán llevar a cabo cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que para tal efecto se establezcan en los correspondientes presupuestos de egresos. Cuando por razones de fuerza mayor, seguridad nacional o emergencia sea necesario recurrir a métodos no competitivos, el objeto del contrato tiene que fundamentar debidamente la necesidad o caso fortuito a través de estudios técnicos y verificaciones de las autoridades competentes. En cualquier caso, la adjudicación deberá realizarse a la empresa que demuestre la idoneidad técnica o la capacidad especial requerida para proveer el bien o servicio oportunamente.

El Proyecto incorpora la categoría de Contrataciones de Gran Magnitud, correspondiente a aquellas mayores a 12 millones de Unidades de Medida y Actualización (UMAs), para las cuáles considera la opinión previa de la COFECE sobre la convocatoria y pliego de condiciones. En esta línea, los oferentes que participen en estos procedimientos deberán contar con una política de integridad empresarial. También se plantean dos estrategias de contratación para hacer eficiente el gasto público, a saber, los contratos marco y las compras consolidadas.

Los contratos marco se utilizarán cuando se trate de bienes o servicios de uso estandarizado. En cuanto a las compras consolidadas, se realizarán cuando los requerimientos de varias unidades administrativas de los Entes Públicos se integren para llevar a cabo un procedimiento de contratación que garantice las mejores condiciones de calidad, precio y oportunidad. En este orden de ideas, para la evaluación de las propuestas, se debe utilizar preferentemente el criterio binario. Para la prestación de servicios o arrendamientos, se podrá utilizar el criterio de puntos y porcentajes. En relación con este criterio, se facilitarán puntos a las empresas que hayan aplicado las políticas y prácticas de igualdad de género, políticas de integridad empresarial; así como a los particulares que utilicen criterios sustentables para la producción y distribución de sus bienes y servicios.

La Propuesta incorpora como un cambio fundamental el requisito de publicación de los contratos como condición para que éstos sean válidos y en consecuencia ocurran los actos subsecuentes relacionados con los anticipos, ejecución y pagos. Asimismo, se reducen los porcentajes permitidos para la modificación de los contratos, pasando del 20 al 10 por ciento respecto de los montos, cantidades y plazos establecidos originalmente. La publicación de dichas modificaciones en la Plataforma Nacional de Contrataciones Públicas también es una condición de validez de las mismas.

Para dar seguimiento a la ejecución de los contratos se incorporó la obligación de que el registro de su cumplimiento sea de carácter público a través de la Plataforma. Para ello, los Entes Públicos deberán mantener un registro que dé seguimiento a la ejecución de los contratos el cual debe ir acompañado de evidencia que acredite la calidad, cantidad y oportunidad en el cumplimiento de los contratos. El Instituto Nacional de Contrataciones Públicas también está facultado para realizar las acciones relacionadas con el seguimiento en el cumplimiento tanto de los contratos, como de los Programas Anuales de Adquisiciones y la Política Nacional de Contrataciones Públicas.

La duración de los procedimientos de impugnación de los actos del procedimiento de contratación se acota para generar certeza jurídica para todas las partes. En total una inconformidad se debe resolver dentro de los cincuenta días hábiles, acotando el plazo para el desahogo de pruebas. Por su parte, se aumentaron los montos de las sanciones para que sean significativos y tengan efectos inhibidores de conductas que violen la Ley. Las sanciones propuestas podrán ir desde las cincuenta, hasta las cinco mil UMAs.

En relación con los mecanismos de control y participación ciudadana, la Propuesta plantea dar continuidad a las buenas prácticas, así como grandes cambios en la materia: en primer lugar, ordena que los Órganos Internos de Control de los Entes Públicos analicen y crucen la información de las Declaraciones de Intereses y Patrimoniales de los Servidores Públicos con información de los particulares del Registro Nacional de Oferentes, Proveedores y Contratistas, así como de otros mecanismos. Como parte de este análisis, se debe verificar que no existan conflictos de intereses entre los particulares y servidores públicos que participan en el proceso de contratación.

En cualquier caso, será responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública definir políticas y procedimientos que tengan como objetivo prevenir y gestionar conflictos de

interés potenciales y actuales de los servidores públicos que participan directa o indirectamente en las decisiones y procedimientos de contratación pública. La Propuesta también contempla que las auditorías internas y externas dirigidas a monitorear la planeación, licitación y adjudicación de los procedimientos de contratación pública, así como su ejecución, deberán realizarse con base en una matriz y metodología de riesgos.

En esta línea, la propuesta también sugiere que los Entes Públicos se comprometan a cooperar, coordinarse e intercambiar información entre ellas y las autoridades competentes con el objeto de facilitar la identificación, el monitoreo y seguimiento de los posibles riesgos a los principios de la contratación pública.

En relación con los Testigos Sociales, éstos podrán participar en todas las etapas del procedimiento de contratación públicas, desde la planeación e investigación de mercado, hasta la ejecución y evaluación del contrato, y tendrán mayores funciones para monitorear el proceso. Asimismo, los Entes Públicos pueden solicitar al Instituto Nacional de Contrataciones Públicas la designación de un Testigo Social cuando realicen contrataciones cuyo monto rebase el equivalente a un millón de UMAs, y en aquellos casos que determine el Comité de Adquisiciones correspondiente con base en el impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y los programas sustantivos de los Entes Públicos, o bien por solicitud del CPC. Por último, la designación de Testigos Sociales también podrá realizarse a petición justificada por parte de los Entes Públicos o por aleatoriedad.