

LA CONTRATACIÓN DE BIENES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE FERNANDO GÓMEZ DE LARA Y SERGIO E. HUACUJA BETANCOURT



Nora Rebeca Munguía Aldaraca¹

Fue en el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, que durante febrero de 2016 se terminó de imprimir *La contratación de bienes, arrendamientos y servicios en la Administración Pública Federal*. Un análisis sobre los contratos administrativos y sus implicaciones jurídicas de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP)¹. Esta obra, de Editorial Novus, constituye la cristalización de una de las aspiraciones que sus autores, Fernando Gómez de Lara y Sergio Eduardo Huacuja Betancourt habían tenido en mente durante mucho tiempo.

El maestro Fernando Gómez de Lara es un abogado que fundamentalmente se ha desempeñado en la Administración Pública, tanto local (municipal y del antes Distrito Federal) como federal. De sus innumerables encargos cabe destacar su gestión en Petróleos Mexicanos y en la Secretaría de la Función Pública, puesto que llevó a cabo en las áreas de procesos de suministro, contratación y normatividad de contratación y adquisiciones. También ha sido consultor privado en estas materias y es autor de otros dos libros: *Comentarios a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* editado por Novum y *La libertad de Prensa en México* editado por la UNAM. El maestro Sergio Huacuja Betancourt también es abogado, titulado con mención honorífica

¹ Nora Rebeca Munguía Aldaraca es maestra en Políticas Públicas, Hacienda Pública y Tributación por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a distancia de Madrid, España, así como licenciada y maestra en Derecho por la Facultad de Derecho de Universidad Nacional Autónoma de México. Académica de tiempo completo del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.

en la licenciatura y maestría. Su carrera se ha desarrollado como abogado postulante, asesor de la Administración Pública (Petróleos Mexicanos) y como profesor de asignaturas jurídicas administrativas en la Universidad Panamericana y en el Instituto Nacional de Administración Pública. Es autor de: *La desaparición de la prisión preventiva* editado por Trillas.

El libro que ahora se reseña recoge la experiencia jurídica y administrativa de ambos autores que han participado de manera constante y directa en este tipo de procedimientos. La obra consta de once capítulos: los cinco primeros se abocan al estudio del contrato desde una perspectiva dogmática, sin dejar de lado la correlación con las disposiciones pertinentes de la LAASP, brindando informaciones prácticas para su aplicación; los seis capítulos restantes se relacionan más con la operatividad de los contratos.

El prólogo, elaborado por el doctor Luis José Bejar Rivera², resalta la importancia que en la actualidad caracteriza a esta figura jurídica, recogida por la Constitución. Aunque tradicionalmente el tema de las compras públicas ha involucrado un procedimiento que tiende al aseguramiento de las mejores condiciones de adquisición para el Estado, en la realidad ha sido frecuente detectar el desvío de recursos públicos y una serie de inconsistencias que impiden garantizar el mejor cumplimiento de los fines del Estado.

Desde los puntos de vista administrativo, presupuestal y jurídico, la relevancia de este tema es indiscutible. Sin embargo, suele ser escasa la literatura que lo abarca y de ahí que la publicación de este texto constituya una excelente noticia, no sólo para los estudiosos del derecho sino para todos los juristas interesados en el tema y para las propias autoridades que se encuentran en contacto con este tipo de contrataciones.

En el primer capítulo “Marco conceptual. El contrato administrativo”, los autores detallan los fines del Estado y las razones por las que, desde hace mucho tiempo, el cumplimiento de dichas tareas ha admitido la participación de los particulares. Describen las formas que para la realización de tales actividades se establecen en las leyes mexicanas, con especial énfasis en el contrato administrativo, su surgimiento, las teorías que lo explican, su clasificación y caracterización, los principios que lo rigen, así como los elementos y requisitos que lo componen. Posteriormente se centran en los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos explicando sus ámbitos de validez (material, espacial, temporal, etcétera). Resulta por demás oportuno y práctico que en cada apartado del capítulo se encuentren correlaciones con los artículos constitucionales o de la LAASP que atañen al tema en cuestión. Adicionalmente, una de las aportaciones más importantes del mismo consiste en explicar, con el fundamento debido, cuáles son las instituciones gubernamentales a las que no les resulta aplicable la LAASP. Puede ser porque cuentan con sistemas y normatividades especiales, porque no se encuentran obligadas a aplicarla o porque se presentan diferentes circunstancias que hacen que no resulte necesario observar lo dispuesto por el citado ordenamiento.

² El doctor Béjar Rivera es un reconocido jurista en Derecho Administrativo. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, Secretario Editorial del Instituto Panamericano de Jurisprudencia de la Universidad Panamericana y autor de diversas obras de Derecho Administrativo: *Curso de Derecho Administrativo*, *El Acto Administrativo y su finalidad*, *Aproximación a la teoría de los Servicios Públicos*, entre muchos otros.

Dentro del segundo capítulo “Régimen federal de los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y servicios” se encuentra, con mayor detalle, la regulación federal en la materia. Se hace alusión a los tres tipos de procedimiento por medio de los cuales se puede formalizar un contrato administrativo de adquisición, arrendamiento o servicios públicos. Aún siendo un capítulo pequeño (20 páginas), cumple cabalmente con el análisis de la licitación, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa. Asimismo, se detallan los principios que rigen a estos procedimientos, se propone una clasificación de los mismos y cada uno de los pasos es analizado y relacionado con las disposiciones aplicables de la LAASP. Cabe resaltar que la información que proporciona respecto de la adjudicación directa abarca ciertas cuestiones relacionadas con la discrecionalidad de los funcionarios y sus posibles repercusiones en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos.

A primera vista, en el contenido del tercer capítulo “Conceptos generales sobre los contratos administrativos regulados en la LAASP y su reglamento” ningún detalle extraordinario se advierte de los subtítulos de las partes que lo componen. Sin embargo, describe con precisión meridiana los montos contractuales que se sujetan a concurso, los cuerpos normativos (distintos de los mencionados en el título) que son aplicables para el ejercicio de los presupuestos, las diferencias entre los contratos y los pedidos y las disposiciones en que ésta se fundamenta. También aborda un tema muy relevante: las prohibiciones en materia fiscal para la contratación pública, involucrando el Código Fiscal de la Federación, la Miscelánea Fiscal e incluso, sus implicaciones en materia de aportaciones de seguridad social.

El capítulo cuarto “Contenido de los contratos y pedidos” no sólo aborda detalladamente el contrato desde el punto de vista jurídico, sino que constituye un instructivo de aplicación para el lector. Inicia analizando los elementos de estos instrumentos, existencia y validez, con fundamento en la teoría general de los contratos. Posteriormente se analiza la estructura del documento, abarcándolo desde el proemio hasta los anexos. En cada uno de los apartados del capítulo se incluyen los requisitos establecidos en la LAASP, puesto que se trata de guiar al lector en la adecuada celebración del contrato. Se dedica especial tiempo a la explicación de los anticipos, las amortizaciones y las garantías, puesto que los contratos administrativos, por su propia naturaleza, suelen involucrar un fuerte contenido financiero y presupuestario, que debe manejarse de manera específica y cuidadosa. Otro rubro muy importante dentro de esta sección está constituido por la aplicación de las penas convencionales. Prácticamente contiene un detallado instructivo para su aplicación y procedencia.

Marcando el inicio de la segunda mitad de la obra (por número de páginas) se encuentra el capítulo quinto “Los diversos tipos de contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios”. Los autores proponen una clasificación de estos instrumentos, con base en diez criterios diferentes: por su onerosidad, por el riesgo generado, por su regulación, por el momento de su perfeccionamiento, etcétera. Posteriormente, abundan en la clasificación de los contratos de acuerdo con su objeto, que resulta bastante apegada a la clasificación realizada por la LAASP, aunque la Ley no es tan ordenada como el libro

que comento. Esta clasificación da pie a una muy interesante reflexión sobre los contratos de adquisición de muebles que pueden celebrarse conforme a la LAASP, derivado de las reformas legislativas de 2009, 2012 y la expedición de un Manual de aplicación en 2014. Esta reflexión es necesaria y útil, debido a que aclara los criterios de decisión cuando existen dudas entre la aplicación de la LAASP y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. El capítulo deviene, también, en una guía respecto de los contratos de arrendamiento que pueden celebrarse bajo el amparo de la LAASP y los que deben sujetarse a las disposiciones del derecho común federal y realiza una espléndida explicación de los contratos de servicios profesionales, así como de los contratos internacionales y aquellos amparados bajo diversos tratados de libre comercio.

El más breve de todos los capítulos es el sexto “Exigibilidad de las obligaciones”. Se divide en dos apartados: las obligaciones a cargo de la dependencia o entidad, así como la manera de reclamarlas, y las obligaciones a cargo de los proveedores, junto con la manera reivindicarlas. Pese a su extensión resulta bastante ilustrativo porque, contrario a lo que se piensa, revela cómo las dependencias también tienen obligación de reembolsar a los particulares en determinados casos, o cómo es que la firma del contrato constituye una obligación para el proveedor.

En el séptimo capítulo “Modificaciones a los contratos” se desmiente el imaginario popular sobre la imposibilidad de modificar los contratos administrativos, especialmente en cuanto al clausulado. Aclara que estas modificaciones, como muchas otras cuestiones administrativas, se encuentran totalmente normadas, pero establecer condiciones y formalidades para hacerlo es muy distinto de no poder llevarlo a cabo. Aborda cada uno de los siete casos en que es posible la modificación, los requisitos que se debe cumplir, así como el procedimiento aplicable. Cada uno de los rubros está debidamente fundamentado en la LAASP y su reglamento.

Dentro del octavo capítulo “Supuestos de impedimentos para que las personas puedan contratar” se elabora un catálogo de las limitantes establecidas en la LAASP y reguladas por su reglamento, con el desarrollo de la explicación correspondiente a cada una de ellas. Para las personas interesadas en la materia, resulta fundamental su lectura y análisis, puesto que es uno de los capítulos en los que puede hacerse patente la ética de la dependencia y de los proveedores y cómo, su inobservancia, puede acarrear consecuencias negativas para ambas partes.

El contenido del noveno capítulo “Administración del contrato” puede resultar sorprendente para algunos lectores debido a la creencia generalizada de que, una vez firmado el contrato, las partes sencillamente deben sujetarse a las disposiciones de la legislación aplicable para todo lo relacionado con su desarrollo y terminación. Este capítulo explica que las dependencias deben contar con un funcionario que sea el responsable de la gestión de cada contrato. Esta determinación obedece al interés público que caracteriza a los fines del Estado y a la necesidad de supervisar, de manera continua, que las actividades que se involucren en cada contrato se vayan desarrollando debidamente. Este vigilante del Estado tiene un cúmulo de obligaciones que van, desde la gestión de ciertos requisitos (anticipos), hasta la aplicación de las penas convencionales, pasando por la

supervisión de entregas y/o avances de conformidad con los calendarios establecidos en el contrato.

El décimo capítulo “Garantías” constituye uno de los más importantes en cuanto a los costos, en tiempo y dinero, que implica la contratación con el Estado. Son un factor que debe tomarse en cuenta antes de participar en los procedimientos de contratación pública. Siempre se impone al proveedor la obligación de respaldar el cumplimiento de las obligaciones que contrae y en este capítulo se explica que no existe un solo tipo de garantía: fianza, carta de crédito, depósito, etcétera; y que no se garantiza el cumplimiento de un solo tipo de obligación: cumplimiento, calidad, anticipo, etcétera. Por tanto, se detalla y fundamenta el tipo de garantía y el tipo de obligación, de conformidad con la LAASP.

Se terminan los apartados de la obra, no así el contenido de la misma, con el decimoprimer capítulo “Penas convencionales y deducciones”. En la primera parte, la de las penas, se explica que la inclusión de penas convencionales no es una potestad sino una obligación de las dependencias contratantes, que siempre deben ser pecuniarias. Se aborda el determinante rol que juegan los tiempos del contrato para desarrollar ese rubro o la proporcionalidad que el monto de dichas penas debe guardar en relación con las garantías del contrato. Por lo que toca a las deducciones, para muchos resultará novedoso enterarse de que en algunos casos, cuando se da el cumplimiento deficiente o parcial por parte del proveedor, las dependencias pueden (deben) disminuir o reducir (deducir) el pago de bienes o servicios. Se explica que estas deducciones también son proporcionales, se realizan en las facturas y deben determinarse cumpliendo con determinados criterios. Por supuesto que toda esta información se fundamenta y relaciona con la LAASP.

Por último, pero no menos importante, debe hacerse mención respecto de dos aspectos relevantes de la obra: el primero de ellos es un apéndice de Legislación estatal en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y que está integrado por un índice de leyes estatales en la materia. Su estructura se basa en el nombre de las entidades federativas del país guardando un riguroso orden alfabético. Se detalla el nombre completo del cuerpo normativo, su fecha de publicación, así como la fecha de la última reforma.

El segundo aspecto es el catálogo de fuentes de información integrado por más de 50 libros, de distinguidos juristas (nacionales y extranjeros), diversas fuentes hemerográficas, más de cien fuentes normativas (iniciando por la Constitución Federal, pasando por diversas leyes federales, tratados internacionales, códigos, reglamentos, acuerdos, lineamientos, decretos, circulares, reglas, normas oficiales mexicanas, guías, disposiciones, instructivos y programas), así como diversos recursos cibernéticos. Lo variado y abundante de las fuentes de consulta revela la titánica labor realizada por los autores, así como lo exhaustivo y profundo de su investigación y análisis.

Cabe mencionar que en cada uno de sus capítulos se advierten lazos de reflexión y referencia con temas de inversión, corrupción, rendición de cuentas, fiscalización, gasto, presupuestos y mejores prácticas internacionales, entre otros. Por todo lo anteriormente descrito, el libro *La contratación de bienes, arrendamientos y servicios en la Administración Pública Federal* deviene en una amena, interesante e indispensable lectura para

los estudiantes de derecho, para los abogados postulantes en materia administrativa, para las autoridades que forman parte de las dependencias contratantes, así como para cualquier persona interesada en el tema de la contratación pública. Es una obra que informa, aclara dudas y ayuda a entender la aplicación de las LAASP y su reglamento, que clarifica y desmitifica los requisitos y procedimientos de la contratación y que proporciona un panorama de la realidad operativa de la figura jurídica que analiza.

