



Comisión
Federal de
Competencia
Económica

RECOMENDACIONES PARA PROMOVER LA COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA





El presente trabajo no es una interpretación oficial de la Comisión Federal de Competencia Económica respecto de la Ley Federal de Competencia Económica, de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica ni de ninguna otra disposición legal, por lo que no podrá ser utilizada para vincular a la Comisión por motivo alguno. La COFECE invoca su facultad para aplicar las disposiciones legales en materia de competencia económica sin atender al presente documento.

PLENO DE LA COFECE

Comisionada Presidenta

Alejandra Palacios Prieto

Comisionados

Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido

Benjamín Contreras Astiazarán

Eduardo Martínez Chombo

Martín Moguel Gloria

Jesús Ignacio Navarro Zermeño

GRUPO DE COMPRAS PÚBLICAS DE COFECE

UNIDAD DE PLANEACIÓN, VINCULACIÓN Y ASUNTOS INTERNACIONALES

Alejandro Faya Rodríguez (**Coordinador**)

Bertha Leticia Vega Vázquez

Arturo Manriquez Martínez

SECRETARÍA TÉCNICA

Sergio López Rodríguez

Juan Manuel Espino Bravo

Silvia Hernández Verde

AUTORIDAD INVESTIGADORA

Carlos Mena Labarthe

Andrea Marván Saltiel

Mónica Elena Zegarra Martínez

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	6
Recomendaciones	7
Introducción	11
Glosario	14
Marco normativo	18
Importancia de la competencia y libre concurrencia en la contratación pública	25
I. Planeación	27
Identificación de bienes o servicios que satisfacen las necesidades públicas	28
Investigaciones de mercado	30
Agregación de demanda	34
Información para proveedores	36
Determinación del procedimiento de contratación	38
II. Diseño	41
Requisitos de participación	42
Difusión, información y plazos de los concursos	45
Participación en grupo	47
Espacios de comunicación entre competidores	50
Revelación de información	52
Mecanismos de evaluación	54
Modificación de contratos	60
III. Concurso	63
Identificación de mercados propensos a acuerdos colusorios	64
Detección de acuerdos colusorios	69
IV. Recomendaciones Transversales	76
Inteligencia de Mercados	77
Bases de datos	77
Capacitación a servidores públicos	78
Colaboración de la Cofece	79
Bibliografía	81

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento contiene recomendaciones prácticas para incorporar principios de competencia y libre concurrencia en el diseño de los procedimientos de contratación pública. Un diseño pro-competitivo incide de manera muy importante en la obtención de las mejores condiciones de contratación en cuanto a precio, calidad y oportunidad para el Estado mexicano.

Las RECOMENDACIONES están dirigidas a todas las entidades públicas, de cualquier poder u orden de gobierno, que realizan contrataciones.

Éstas identifican los aspectos que en materia de competencia y libre concurrencia deberían considerarse en cada una de las etapas de un procedimiento de contratación: planeación, diseño de requisitos y reglas de participación, y el desarrollo del concurso; así como aquellos que tienen un impacto transversal. Además, contienen ejemplos de la aplicación de las RECOMENDACIONES, en muchos de los casos, respaldados por resoluciones públicas de la COFECE.

RECOMENDACIONES



PLANEACIÓN

R.1.1 Determinar las especificaciones de los bienes o servicios desde una perspectiva de requisitos técnicos mínimos y desempeño funcional, que permitan satisfacer las necesidades de contratación previamente identificadas.

R.1.2 Antes de optar por un producto en específico, las CONVOCANTES deben indagar sobre la existencia de productos alternativos que puedan satisfacer las necesidades detectadas.

R.1.3. Desarrollar una metodología o lineamientos para la elaboración de investigaciones de mercado.

R.1.4. Cuando el volumen y la recurrencia de las contrataciones lo amerite, considerar la creación de un área o unidad especializada, distinta a la requirente, que centralice las actividades relacionadas con las investigaciones de mercado.

R.1.5. Consultar al interior de la CONVOCANTE y con otras, las necesidades de compra comunes, identificando los plazos y cantidades para satisfacerlas, con el objeto de implementar esquemas de agregación de demanda, siempre y cuando no afecte la concurrencia.

R.1.6. Publicar periódicamente los requerimientos de contratación de las CONVOCANTES a corto, mediano y largo plazo, cuidando no revelar información que pueda facilitar acuerdos colusorios.

R.1.7 Previo a la publicación de la convocatoria definitiva, publicar las pre-bases y respectivos anexos de los procedimientos de contratación en COMPRANET o en los sitios web de las CONVOCANTES, sobre todo respecto de proyectos relevantes, con el fin de que los posibles interesados realicen comentarios y observaciones.

R.1.8. Las CONVOCANTES siempre deben privilegiar a la licitación pública y justificar plenamente la decisión de utilizar procedimientos distintos de contratación.

R.2.1 Establecer en la convocatoria y las bases de los procedimientos de contratación los requisitos y las reglas de participación que sean estrictamente necesarios para cumplir con su objeto, sin incluir elementos que pudieran resultar injustificados, discriminatorios o que favorezcan a determinados participantes.

R.2.2 Procurar que los requisitos o reglas de participación no se dirijan a perseguir objetivos de política pública distintos a obtener las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

R.2.3 Evitar exigir requisitos para comprobar la experiencia y la capacidad técnica, financiera y de ejecución de los participantes que sean desproporcionados, atendiendo a las características de la obra, bien o servicio a contratar.

R.2.4 Difundir con suficiente tiempo y oportunidad, de acuerdo con la relevancia y complejidad de la contratación, la convocatoria y las bases de los concursos.

R.2.5 Contemplar en la convocatoria y las bases de los concursos toda la información necesaria para la elaboración de las propuestas.

R.2.6 Otorgar a los interesados o licitantes toda la información pertinente sin costo alguno, o bien, acorde con los gastos que implica para la CONVOCANTE brindarla en medios físicos o electrónicos.

R.2.7 Difundir a todos los participantes las preguntas que realice cada uno de los potenciales participantes durante el procedimiento y sus respuestas, las modificaciones a la convocatoria y las bases, así como cualquier información adicional que se genere durante el mismo.

R.2.8 Otorgar plazos razonables para que los posibles participantes puedan preparar con tiempo suficiente su participación y elaborar sus propuestas.

R.2.9 Permitir la participación en grupo únicamente cuando incremente el número de participantes independientes en el procedimiento.

R.2.10 Cuando se permita la participación en grupo, las CONVOCANTES no deben autorizar la participación de empresas relacionadas, directa o indirectamente, en más de un consorcio.

R.2.11 Dividir en lotes o paquetes los contratos que, debido a su magnitud y complejidad, difícilmente podrían atenderse por un solo proveedor o reduzcan drásticamente el espectro disponible de proveedores.

R.2.12 Acotar los espacios de contacto entre licitantes durante el procedimiento.

R.2.13 Optar por conducir los concursos o procesos de contratación por vía electrónica, siempre que sea posible.

R.2.14 Evitar hacer obligatoria la asistencia de los participantes a los actos que se realicen durante el concurso y, en su caso, procurar que no coincidan en estos espacios y mantener un control de las personas que acudan a los mismos.

R.2.15 Establecer un registro que permita identificar a los servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación, así como desarrollar protocolos de actuación relativos al contacto entre éstos y los proveedores.

R.2.16 Evitar la publicación, antes o durante los concursos, de precios de referencia, presupuesto disponible detallado, investigaciones de mercado o información que permita identificar plenamente a cada participante.

R.2.17 Cuando resulte obligatorio revelar información cuya naturaleza pudiera facilitar acuerdos colusorios, publicarla lo más agregada posible o una vez que haya concluido el procedimiento.

R.2.18 Los criterios y metodologías para evaluar propuestas técnicas y económicas deben ser claros, objetivos, verificables y estar vinculados directamente con el objeto del contrato.

R.2.19 Privilegiar, por regla general, el criterio binario como método de evaluación, a menos que sea deseable, dada la naturaleza de la contratación, obtener atributos adicionales.

R.2.20 Cuando se utilice el esquema de puntos y porcentajes como método de evaluación, los criterios respectivos deben estar encaminados a satisfacer los requerimientos de la CONVOCANTE; en este sentido, deben evitarse rubros que otorguen puntaje de manera artificial.

R.2.21 Las causales de desechamiento de las propuestas deben estar directamente relacionadas con el incumplimiento de los requisitos previamente establecidos en la convocatoria y bases del concursos.

R.2.22 Evitar la modificación de los contratos e implementarla únicamente en casos estrictamente necesarios.

R.2.23 En la medida de lo posible, evitar la posibilidad de extender la vigencia del contrato hasta por un determinado porcentaje del monto originalmente contratado, que normalmente otorga la normativa.



CONCURSO

R.3.1 Exigir a los participantes en un procedimiento de contratación la presentación de declaraciones de integridad y no colusión.

R.3.2 Poner especial atención, durante el desarrollo de los procedimientos, al comportamiento de los participantes y servidores públicos involucrados, cuando los mercados sean propensos a la celebración de acuerdos colusorios.

R.3.3 Acudir a la COFECE ante la sospecha de que algún participante o servidor público involucrado en el procedimiento de contratación esté participando, propiciando, induciendo o coadyuvando en la comisión de un acuerdo colusorio, o bien, que lo haya hecho.

R.3.4 Establecer que la celebración de acuerdos colusorios será causal de descalificación de propuestas, sin perjuicio de las sanciones que pudieran resultar aplicables.

R.3.5 En caso de que existan indicios flagrantes de comportamiento anticompetitivo, las CONVOCANTES podrían reservarse el derecho de suscribir o no el contrato respectivo.

R.3.6 Incorporar en la convocatoria y bases de los procedimientos una previsión sobre la ilegalidad de los acuerdos colusorios y las consecuencias que podría tener la celebración de los mismos.



TRANSVERSALES

R.4.1. Considerar la creación de unidades de inteligencia de mercados, cuando el volumen, recurrencia, montos e importancia de las contrataciones que realicen las CONVOCANTES pudiera ameritarlo.

R.4.2. Conformar bases de datos con información sobre el desarrollo de las distintas etapas de los procedimientos de contratación que realicen diversas CONVOCANTES.

R.4.3 Capacitar al personal involucrado en los procedimientos de contratación, con el apoyo de la COFECE, sobre temas relevantes de competencia económica y libre concurrencia.

R.4.4 Entablar espacios de comunicación con la COFECE para obtener asesoría con respecto a la incorporación de principios de competencia y libre concurrencia en los procedimientos de contratación pública y el combate a la colusión.

R.4.5 Someter a consideración de la COFECE, proyectos de contratación pública relevantes a fin de que dicho organismo sugiera la incorporación de medidas protectoras y promotoras de la competencia.

INTRODUCCIÓN

Las contrataciones que realizan las dependencias y entidades gubernamentales comprenden una gran variedad de bienes, servicios y obras, desde bolígrafos y engrapadoras, hasta servicios de limpieza, capacitación, así como construcción y mantenimiento de caminos y puentes, entre otros. Su importancia económica es evidente, pues los recursos destinados a las contrataciones públicas representaron en promedio el 13% del Producto Interno Bruto (PIB) de los países miembros de la OCDE para 2013.¹

En México, el gasto destinado a obras y adquisiciones públicas como proporción del PIB fue de 5.32% en 2014. De igual forma, representó el 26.69% del total del gasto de la Administración Pública Federal en el mismo año.² En este contexto, en la medida en que se logran mejores condiciones de contratación, el Estado obtiene ahorros derivados de un uso más eficiente de los recursos públicos y está en mejor capacidad de prestar servicios públicos. De hecho, los entes gubernamentales tienen como mandato constitucional llevar a cabo procedimientos de contratación que consigan las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad para el Estado en términos del artículo 134 constitucional. En el logro de esas condiciones, la competencia económica y la libre concurrencia juegan un rol fundamental.

Cuando existe competencia, las empresas que participan en un mercado tienen los incentivos para conquistar la preferencia del consumidor a través de una mayor oferta de bienes y servicios, de mejor calidad y/o a menores precios.

En este sentido, las CONVOCANTES siempre deben procurar que exista competencia y libre concurrencia en sus procedimientos para que las empresas participantes tengan los incentivos necesarios por esforzarse en ofrecer las mejores condiciones de contratación.

En su experiencia, la COFECE ha encontrado que, en ocasiones, los procesos de contratación tienen errores de planeación y diseño que limitan la concurrencia o reducen la rivalidad competitiva entre los licitantes, por ejemplo, en lo que se refiere a la elaboración (o ausencia) de investigaciones de mercado, la falta de transparencia en las reglas de participación, el establecimiento de requisitos injustificados o discriminatorios, y la elección del mecanismo de evaluación. Adicionalmente, los procesos pueden verse afectados por prácticas de colusión entre dos o más licitantes, que manipulan

1 OCDE. (2015). Government at a Glance. Disponible en: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4215081e.pdf?expires=1459713597&id=id&accname=guest&checksum=70501947B6A7C80D53A1AF003D4BFE39>

2 El gasto en adquisiciones y obras públicas se calculó con los siguientes capítulos de la Cuenta Pública 2014 (Tomo II "Gobierno Federal"): 2000 Materiales y suministros; 3000 Servicios generales; 4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas -para este último capítulo sólo se consideraron los subcapítulos: 4100 Transferencias internas y asignaciones al sector público, 4300 Subsidios y Subvenciones, y 4600 Transferencias a fideicomisos, mandatos y otros análogos-; 5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles y 6000 Inversión pública. Datos en SHCP. (2014). *Estado del Ejercicio del Presupuesto de Egresos por Capítulos de Gasto*. Disponible en: <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/II/C02.03.GFEEPECG.pdf>. No obstante, los porcentajes presentados podrían ser más altos de incorporarse, entre otros, el gasto que se realiza: i) en proyectos de infraestructura productiva de largo plazo; ii) por las entidades federativas (con recursos que no provienen de la Federación); iii) por las dependencias y entidades bajo los supuestos previstos en la Ley de Seguridad Nacional; iv) en actividades productivas de carácter estratégico; v) por las entidades de control directo e indirecto; vi) las concesiones y permisos que otorga el Estado; y vii) en Órganos Autónomos que no fueron considerados en la Cuenta Pública 2014: a) el Banco de México; b) las Universidades e instituciones de educación superior a las que la ley les otorga tal carácter; c) Pueblos y comunidades indígenas; d) Autoridades estatales encargadas de organizar y de resolver las controversias en las elecciones, en las entidades federativas; e) Tribunales locales de lo contencioso administrativo, y f) los órganos político-administrativos de la Ciudad de México.

las posturas que presentan para repartirse los contratos.

Como autoridad garante de la competencia económica y libre concurrencia en los mercados, la COFECE cuenta con facultades, entre otras, para opinar sobre procesos de licitación y adquisición de dependencias y entidades gubernamentales; promover, en coordinación con las autoridades públicas, que sus actos administrativos observen los principios de libre concurrencia y competencia económica; y sancionar actos colusorios en los procesos de licitación.³

En función de lo anterior, y aprovechando su experiencia en el tema, la COFECE emite estas RECOMENDACIONES para fomentar la incorporación de principios de competencia y libre concurrencia en los procedimientos de contratación pública.⁴

Es importante señalar que las RECOMENDACIONES están dirigidas a cualquier tipo de autoridad o entidad pública que realice contrataciones, independientemente del poder u orden de gobierno al que pertenezcan. Aunque están diseñadas para que puedan ser referente y utilizarse en diferentes contextos, en ningún momento deberían contravenir la normatividad aplicable. A nivel federal, es preciso mencionar que algunas sugerencias ya están contenidas en la normatividad de adquisiciones y obra pública,⁵ por lo que se recomienda adoptarlas en procedimientos sujetos a otros regímenes de contratación. Por su parte, otras sugerencias parten de la premisa de que ciertas posibilidades establecidas en las leyes vigentes no necesariamente deberían activarse en todos los casos.



Con el fin de facilitar la comprensión y aplicación de las RECOMENDACIONES para las CONVOCANTES, este documento identifica los aspectos más relevantes que, en materia de competencia y libre concurrencia, deben considerarse en cada una de las etapas que generalmente comprende un procedimiento de contratación: i) Planeación, ii) Diseño y iii) Concurso, así como aquellos que tienen un impacto transversal. Asimismo, incluyen ejemplos basados en los casos que ha resuelto la COFECE en los últimos años y que se encuentran disponibles para consulta en el sitio de Internet de la COFECE.



3 Artículo 12, fracciones I, XVI, XIX y XX, de la Ley Federal de Competencia Económica.

4 Las acciones de promoción de la competencia de la COFECE no resultan vinculantes. Son herramientas que acercan el conocimiento de los principios de competencia y libre concurrencia, y fomentan su aplicación, entre los actores a quienes están dirigidas. Éstas se realizan con el objeto de que la sociedad obtenga los beneficios que resultan de mercados más competidos.

5 Específicamente en la LEY DE ADQUISICIONES y la LEY DE OBRA PÚBLICA, así como en su normatividad derivada.

GLOSARIO

TÉRMINO	SIGNIFICADO
<p style="text-align: center;"></p> <p>Agente(s) económico(s)</p>	<p style="text-align: center;"></p> <p>Toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.</p>
Concurso	Desarrollo del procedimiento de licitación pública.
CONVOCANTE(S)	Ente(s) público(s) de cualquier Poder y orden de gobierno, que realice(n) contrataciones públicas.
CFE	Comisión Federal de Electricidad.
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica.
COMPRANET	Sistema electrónico a que se refiere la LAASSP y LOPRSM de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
Contratación pública	Adquisición u obra pública que realice una CONVOCANTE y, en su caso, el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones.
CPEUM o CONSTITUCIÓN	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
DRLFCE	Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica, publicadas en el DOF el diez de noviembre de dos mil catorce, con sus enmiendas.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
LAPP	Ley de Asociaciones Público Privadas, publicada en el DOF el dieciséis de enero de dos mil doce, así como sus reformas.

TÉRMINO	SIGNIFICADO
<p style="text-align: center;"></p> <p>LAASSP o LEY DE ADQUISICIONES</p>	<p style="text-align: center;"></p> <p>Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el DOF el cuatro de enero del dos mil, así como sus reformas.</p>
<p>LFCE</p>	<p>Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el DOF el veintitrés de mayo de dos mil catorce.</p>
<p>LOPSRM o LEY DE OBRAS</p>	<p>Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, publicada en el DOF el cuatro de enero del dos mil, así como sus reformas.</p>
<p>MIPYMES</p>	<p>Micro, pequeñas y medianas empresas de nacionalidad mexicana a que hace referencia la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, publicada en el DOF el treinta de diciembre de 2002, así como sus reformas.</p>
<p>OCDE</p>	<p>Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.</p>
<p>PMA o acuerdos colusorios</p>	<p>Prácticas monopólicas absolutas, previstas en el artículo 53 de la LFCE.</p>
<p>Procedimiento de contratación</p>	<p>Todo procedimiento de adquisición u obra pública que realice una CONVOCANTE y, en su caso, procesos para el otorgamiento de concesiones y permisos.</p>
<p>RECOMENDACIONES</p>	<p>Las presentes recomendaciones para promover la competencia y libre concurrencia en la contratación pública.</p>
<p>RLAASSP</p>	<p>Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el DOF el veintiocho de julio de dos mil diez.</p>
<p>RLOPSRM</p>	<p>Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, publicado en el DOF el veintiocho de julio de dos mil diez.</p>

TÉRMINO	SIGNIFICADO
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SMGDVDF	Salario Mínimo General Diario Vigente para el Distrito Federal. Actualmente, las multas se calculan en Unidades de Medida y Actualización en lugar de SMGDVDF, de conformidad con el <i>Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo</i> , publicado en el DOF el veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

MARCO NORMATIVO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De acuerdo con el artículo 134 de la CPEUM, los recursos económicos se administrarán bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos para los que están destinados.

En términos de la CONSTITUCIÓN, las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra que se realicen con recursos públicos deben adjudicarse por regla general a través de licitación pública y asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, entre otras circunstancias.

Por otra parte, en materia de concesiones y permisos, el artículo 28 constitucional señala que el Estado podrá, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que prevengan las leyes. En su otorgamiento, también deben observarse los principios establecidos por el artículo 134 constitucional, debido a que son susceptibles de entregarse a cambio de una contraprestación,⁶ por lo que de igual forma deben sujetarse, por regla general, al procedimiento de licitación a fin de evitar fenómenos de concentración y, con ello, garantizar las mejores condiciones para el Estado.

En concordancia con lo anterior, en materia de competencia y libre concurrencia, el artículo 28 constitucional señala que “[...] la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social [...]”. [Énfasis añadido]

ORDENAMIENTOS EN MATERIA DE ADQUISICIONES Y OBRA PÚBLICA

Las adquisiciones y obras públicas se regulan tanto a nivel federal como local. En el ámbito federal, los principales ordenamientos que rigen los procedimientos de compra y obra pública que realizan las CONVOCANTES de la Administración Pública Federal son la LEY DE ADQUISICIONES y la LEY DE OBRAS,⁷ las cuales tienen por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución en estas materias.⁸

6 Conforme a la siguiente tesis jurisprudencial: Jurisprudencia P./J. 72/2007; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 986. Registro: 170758: *ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. A LAS CONCESIONES RELATIVAS SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONJUNTAMENTE CON LOS ESTABLECIDOS EN LOS NUMERALES QUE CONFORMAN EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE ÉSTA, Y PREFERENTEMENTE LOS RELATIVOS A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS GOBERNADOS.*

7 Cada una cuenta con su propio reglamento (RLAASP y RLOPSRM), los cuales tienen por objeto establecer las disposiciones que propicien el oportuno y estricto cumplimiento de la LEY DE ADQUISICIONES y de la LEY DE OBRAS, respectivamente. Adicionalmente, las adquisiciones y obras públicas a nivel federal se rigen por reglas, lineamientos o manuales que emiten las propias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de que sus procedimientos se realicen con total apego a la CPEUM, así como por reglas aplicables a aquellas que se realizan bajo la cobertura de tratados internacionales.

8 Es importante mencionar que de conformidad con el artículo 1, párrafo cuarto, de la LEY DE OBRAS y el artículo 1,

No obstante, existen ordenamientos que establecen regímenes especiales de adquisiciones y obras públicas a los cuales no les resultan aplicables las leyes antes señaladas. Por ejemplo, el Poder Judicial de la Federación, las Cámaras de Diputados y Senadores, así como los órganos autónomos constitucionales que cuentan con su propia normatividad.

Asimismo, con la reforma energética, todas las adquisiciones y obras públicas que realicen las empresas productivas del Estado y sus subsidiarias están sujetas a la Ley de Petróleos Mexicanos⁹ y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.¹⁰ Por su parte, la Ley de Hidrocarburos¹¹ establece los procedimientos de adjudicación de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica¹² señala que las subastas de potencia, cobertura eléctrica, entre otras, y las adquisiciones que realice la Administración Pública Federal dentro del Mercado Eléctrico Mayorista, se realizarán conforme a la misma.

Asimismo, la LAPP¹³ establece un régimen específico para regular los proyectos que conllevan una relación contractual entre el sector público y el sector privado –proyectos de asociación público-privada–, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermedios o al usuario final en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado.

Además, existen ordenamientos que contemplan los procedimientos para el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o permisos a través de concursos públicos. Éste sería el caso, por ejemplo, de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario,¹⁴ la Ley de Aeropuertos,¹⁵ la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal,¹⁶ la Ley de Puertos,¹⁷ la Ley de Aguas Nacionales,¹⁸ y la

párrafo quinto, de la LEY DE ADQUISICIONES, los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien, los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, quedan exentas del ámbito de aplicación de dichas leyes. No obstante, dichos actos quedarán sujetos a los ordenamientos referidos, cuando la dependencia o entidad obligada a realizar los trabajos o a entregar el bien o prestar el servicio no tenga la capacidad para hacerlo por sí misma y contrate a un tercero para llevarlos a cabo. En este sentido, sería recomendable que estos contratos –exentos de la aplicación de la LEY DE ADQUISICIONES y de la LEY DE OBRAS– ofrezcan condiciones aceptables.

9 Publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf

10 Publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCFE_110814.pdf

11 Publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_110814.pdf

12 Publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110814.pdf

13 Publicada en el DOF el 16 de enero de 2012 y sus reformas. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_181215.pdf

14 Publicada en el DOF el 12 de mayo de 1995 y cuya última reforma fue publicada en el DOF el 26 de enero de 2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/209_260115.pdf

15 Publicada en el DOF el 22 de diciembre de 1995 y cuya última reforma fue publicada en el DOF el 26 de enero de 2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/15_260115.pdf

16 Publicada en el DOF el 22 de diciembre de 1993 y cuya última reforma fue publicada en el DOF el 4 de junio de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/27_040614.pdf

17 Publicada en el DOF el 19 de julio de 1993 y cuya última reforma fue publicada en el DOF el 23 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/65.pdf>

18 Publicada en el DOF el 1 de diciembre de 1992 y cuya última reforma fue publicada en el DOF el 24 de marzo de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_240316.pdf

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión¹⁹ y sus respectivos Reglamentos.

En el ámbito local, los estados cuentan con sus propias Leyes en materia de adquisiciones de bienes y servicios, contrataciones de obra pública y servicios relacionados con las mismas, y asociaciones público-privadas para proyectos de infraestructura o prestación de servicios públicos, ya que los congresos locales tienen la atribución para emitirlos en ejercicio de la soberanía que les otorga la CONSTITUCIÓN. No obstante, las entidades federativas se encuentran sujetas a la LAASSP y la LOPSRM cuando realizan contrataciones públicas con cargo total o parcial a recursos federales.²⁰

LEGISLACIÓN EN MATERIA DE COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA

La LFCE, reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de libre competencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, otorga a la COFECE facultades preventivas y correctivas para procurar que en las contrataciones públicas el Estado obtenga las mejores condiciones de contratación.

Facultades preventivas

De acuerdo con el artículo 12, fracciones XVI, XIX²¹ y XX de la LFCE, la Comisión cuenta con facultades preventivas para: i) emitir orientaciones generales en materia de libre competencia y competencia; ii) opinar sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de libre competencia y competencia económica en los procedimientos de licitación, asignación y otorgamiento de concesiones, permisos, licencias o figuras análogas que realicen las autoridades públicas;²² y iii) promover, en coordinación con las autoridades públicas, que sus actos administrativos observen los principios de libre competencia y competencia económica.

En el marco de estas facultades, la Comisión analiza procesos de contratación con el objeto de

19 Publicada en el DOF el 14 de julio de 2014 y cuya última reforma fue publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_181215.pdf

20 De conformidad con el artículo 1, fracción VI, tanto de la LEY DE ADQUISICIONES como de la LEY DE OBRAS.

21 En correlación con los artículos 98 y 99 de la LFCE.

22 En términos del artículo 98 de la LFCE, la COFECE se encuentra facultada para emitir opinión o autorización en el otorgamiento de licencias, concesiones, permisos, cesiones, ventas de acciones de empresas concesionarias o permisionarias u otras cuestiones análogas cuando así lo dispongan las leyes o cuando así lo determine el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos, o a solicitud de éste. Por su parte, el artículo 111 de las DRLFCE señala que para efectos de lo establecido en los artículos 12, fracción XIX y 98 de la LFCE, la Comisión debe opinar sobre la incorporación de las medidas protectoras y promotoras en materia de competencia económica en los supuestos antes señalados y cuando la CONVOCANTE expresamente lo solicite, entre otros, en procesos de: a) otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, incluyendo, entre otros, administradoras portuarias integrales, terminales marítimas e instalaciones portuarias, aeropuertos, ferrocarriles, transporte aéreo nacional, así como las cesiones de derechos de dichas concesiones; b) otorgamiento de permisos para transporte, almacenamiento y distribución de gas natural y de transporte de gas licuado de petróleo por medio de ductos; c) licitaciones de contratos de compromiso de capacidad de generación y compraventa de energía eléctrica asociada por parte de empresas productivas del Estado y sus subsidiarias o filiales; y d) cualquier cuestión análoga a las anteriores cuando la entidad convocante motive las razones para que la Comisión intervenga. En este sentido, en el marco de estas facultades, la COFECE participa en la evaluación de los documentos (convocatoria, bases de licitación, proyectos de contrato, entre otros) de las licitaciones a fin de asegurar que éstos no contengan disposiciones que limiten injustificadamente la competencia y la libre competencia, y puede emitir opinión favorable a los interesados en obtener concesiones y permisos –cuando así lo disponen los ordenamientos jurídicos o cuando la COFECE decida participar derivado de la revisión de los documentos de una licitación– con el objeto de evitar la creación de agentes económicos con poder sustancial en el mercado.

realizar recomendaciones para incorporar principios de competencia y libre concurrencia en los mismos, ya sea cuando algún ordenamiento jurídico contempla su participación a solicitud de alguna autoridad pública o cuando así lo considere pertinente.

En ese sentido, en ejercicio de estas facultades, la Comisión ha participado en la revisión de diversos procedimientos de contratación, por ejemplo, en el otorgamiento de los permisos del proyecto “Los Ramones” para transporte de gas natural, en la construcción de múltiples centrales eléctricas para proveer energía eléctrica a la CFE, en la cesión de contratos en diversas Administraciones Portuarias Integrales del país, en los criterios de precalificación y mecanismo de adjudicación para la asignación de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos de la Ronda 1, entre otros.²³

Asimismo, existen casos en los que las CONVOCANTES han solicitado la colaboración de la Comisión en sus procesos de contratación. Por ejemplo, en las licitaciones de dispositivos electrónicos para niños de primaria realizadas por la SEP y en la segunda convocatoria de la licitación del tren de alta velocidad México-Querétaro,²⁴ entre otros.²⁵

Facultades correctivas

En términos de los artículos 53 y 127 de la LFCE, la Comisión cuenta con facultades para sancionar a los agentes económicos que cometan prácticas monopólicas absolutas (PMA, también conocidas como cárteles económicos o acuerdos colusorios), que son contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores, actuales o potenciales, entre sí (es decir, cuando participan o pueden participar en el mismo mercado), cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los siguientes:

- i. **Fijación/ manipulación de precios.**- Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados.
- ii. **Restricción de oferta.**- Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir más que una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios.
- iii. **Segmentación de mercados.**- Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, según clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables.
- iv. **Coordinación de posturas.**- Establecer, concertar o coordinar posturas o abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas.
- v. **Intercambio de información.**- Intercambiar información con el objeto o efecto a que se refieren cualquiera de las cuatro conductas anteriores.

23 Disponibles en el sitio de Internet de la COFECE. *Resoluciones y Opiniones*: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/resoluciones-y-opiniones>

24 Una vez publicada la pre convocatoria de la licitación pública, la SCT solicitó la opinión de la COFECE sobre la misma. Al recibir las recomendaciones de la Comisión, la SCT señaló que incorporaría 21 de las 23 sugerencias a las bases de licitación. Lo anterior lo hizo público mediante el comunicado de prensa emitido el 24 de enero de 2015 por la SCT. Disponible en: <http://www.gob.mx/sct/prensa/busca-sct-promover-mayor-competencia-en-el-proyecto-del-tren-de-alta-velocidad-mexico-queretaro>. No obstante, el Gobierno Federal posteriormente anunció que este proyecto se suspendería de forma indefinida, mediante un comunicado de prensa del 30 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-007-2015>

25 Disponibles en el sitio de Internet de la COFECE. *Resoluciones y Opiniones*. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/resoluciones-y-opiniones>.

Este tipo de prácticas entre competidores son un ataque directo a los principios de competencia, ya que son estos –y no el mercado– quienes determinan conjuntamente precios o cantidades a espaldas del consumidor o de las CONVOCANTES.

Los acuerdos colusorios son sumamente dañinos, ya que, por una parte, provocan precios mayores que los que prevalecerían en una situación de competencia y similares a los de un monopolio y, por otro, disminuyen la calidad y cantidad de bienes o servicios ofertados.

En las contrataciones públicas esas prácticas provocan que las CONVOCANTES adquieran bienes y servicios a precios altos y/o de baja calidad, lo que implica que cuenten con menos recursos para satisfacer necesidades públicas, en perjuicio de toda la población.

Para calificar una conducta como práctica monopólica absoluta es necesario que existan los siguientes elementos:

- i. **Existencia de un acuerdo, contrato, convenio, arreglo o combinación.**- Significa una coordinación entre agentes económicos competidores entre sí.
- ii. **Que los participantes ostenten el carácter de competidores.**- La COFECCE debe acreditar que los agentes económicos involucrados en el acuerdo participan (o pueden participar) en el mismo eslabón de una cadena productiva.
- iii. **Que la práctica tenga como objeto o efecto fijar precios, restringir la oferta, segmentar mercados, coordinar posturas en licitaciones o que se intercambie información cuyo objeto o efecto sea realizar cualquiera de las PMA señaladas anteriormente.**- Una conducta se sanciona si tiene por objeto o efecto cualquiera de las conductas descritas en el artículo 53 de la LFCE ya comentadas.

Estas conductas incluso pueden sancionarse: i) cuando sólo haya existido la intención de realizarlas, es decir, independientemente de la materialización del acuerdo; y ii) cuando en el mercado se generan los mismos efectos que provocaría una PMA, sin que existiera un propósito necesariamente colusorio.

Debido a los daños que generalmente provocan a la sociedad, las prácticas monopólicas absolutas se sancionan *per se*, es decir, por el solo hecho de haberse llevado a cabo. Por ello, prácticamente en todo el mundo estas conductas se sancionan con severidad. En México, las sanciones aplicables son las siguientes:²⁶

26 Actualmente, las multas se calculan en Unidades de Medida y Actualización, en lugar de SMGDVDF, de conformidad con el Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el DOF el veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

CUADRO 1

Agente Económico Cartelistas.
Conducta Por haber incurrido en una práctica monopólica absoluta. Sanciones Administrativas (Artículo 127 de la LFCE) Multa hasta por el equivalente al 10% de los ingresos del Agente Económico. ²⁷ Sanciones Penales (Artículo 254 bis del Código Penal Federal) <ul style="list-style-type: none">• Prisión por un plazo de cinco a diez años, y• Mil a diez mil días de multa.^{*28}
Agente Económico Coadyuvantes.
Conducta Por haber coadyuvado, propiciado o inducido la comisión de prácticas monopólicas absolutas. Sanciones Administrativas (Artículo 127 de la LFCE) Multa hasta por el equivalente a ciento ochenta mil veces el SMGDVDF. ^{**29}
Agente Económico Representantes o persona que actúa por cuenta y orden de personas morales.
Conducta Por haber participado directa o indirectamente en prácticas monopólicas absolutas, en representación o por cuenta y orden de personas morales. Sanciones Administrativas (Artículo 127 de la LFCE) <ul style="list-style-type: none">• Multa hasta por el equivalente a doscientas mil veces el SMGDVDF.^{***}• Inhabilitación para ejercer cargos directivos y de representación en una persona moral hasta por cinco años.³⁰ Sanciones Penales (Artículo 254 bis del Código Penal Federal) <ul style="list-style-type: none">• Prisión por un plazo de cinco a diez años, y• Mil a diez mil días de multa.^{*31}

* Equivale a \$70,100.00 MXN y \$ 701,000.00 MXN.

** Equivale a \$12,618,000.00 MXN.

*** Equivale a \$14,020,000.00 MXN.

Fuente: Elaboración propia con base en la LFCE y en el Código Penal Federal.

27 Fracción IV del artículo 127 de la LFCE.

28 Artículo 254 bis del Código Penal Federal. Por su parte, el artículo 29 del Código Penal Federal señala que para los efectos de dicho código: "[...] La multa [...] se fijará por días multa [...]. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumar el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos. Para los efectos de este Código, el límite inferior del día multa será el equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumó el delito. Por lo que toca al delito continuado, se atenderá al salario mínimo vigente en el momento consumativo de la última conducta. Para el permanente, se considerará el salario mínimo en vigor en el momento en que cesó la consumación [...]"

29 Fracción XI del artículo 127 de la LFCE.

30 Fracción X del artículo 127 de la LFCE.

31 Artículo 254 bis del Código Penal Federal.

IMPORTANCIA DE LA COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

El diseño pro-competitivo de los procedimientos de contratación juega un rol fundamental en la obtención de las mejores condiciones de precio, calidad, cantidad y variedad de los bienes, servicios u obras que contrata el Estado, así como en la asignación eficiente de los recursos públicos destinados para estos fines.

En ese sentido, adicionalmente al combate de los actos colusorios, los procedimientos deben diseñarse pensando en los siguientes objetivos:

- Obtener la mayor participación posible (conurrencia); y
- Generar la suficiente presión competitiva entre los participantes (competencia).

*En cuanto a la **conurrencia***, resulta importante evitar que en los procedimientos se impongan barreras de entrada o se otorguen ventajas exclusivas a ciertos participantes, entre otros, mediante: i) el establecimiento de requisitos o reglas de participación injustificadas, discriminatorias, desproporcionales o que favorezcan a algunos en particular; ii) la falta de información oportuna para que los participantes puedan preparar sus propuestas en igualdad de circunstancias y con tiempo suficiente; y iii) la implementación de criterios de evaluación inadecuados.

*En cuanto a la **competencia***, los procedimientos deben diseñarse de forma tal que: i) garanticen piso parejo a todos los participantes; ii) incentiven la presentación de propuestas agresivas; y iii) desincentiven la celebración de acuerdos colusorios.

Al respecto, la falta de competencia y libre concurrencia en los procedimientos de contratación tiene serias repercusiones en las contrataciones públicas, pues provoca la asignación ineficiente de recursos en detrimento de toda la sociedad. Asimismo, como lo señala la OCDE, genera precios altos que redundan en ganancias extranormales para los participantes, las cuales pudieran utilizarse para financiar posibles dádivas o sobornos para los servidores públicos y, con ello, provocar posibles actos de corrupción. Así, la ausencia de competencia y libre concurrencia genera un círculo vicioso que afecta de manera integral a las contrataciones.³²

Con el fin de facilitar la comprensión y aplicación de las presentes RECOMENDACIONES, a continuación se identifican los aspectos más relevantes a considerar en cada una de las etapas que, generalmente, comprende un procedimiento de contratación:

DIAGRAMA 1



32 OCDE. (2010). *Roundtable on collusion and corruption in public procurement*. Pp. 205. OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf>



PLANEACIÓN

La planeación es el primer paso en todo proceso de contratación y su objetivo es identificar los bienes, servicios u obras requeridos para satisfacer las necesidades de las CONVOCANTES en un periodo determinado. Esto, a su vez, permitirá recabar información sobre las condiciones de mercado (oferta y demanda) de dichos bienes y servicios, para tomar las mejores decisiones, entre otras, en cuanto al procedimiento de contratación a elegir (por ejemplo: licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, en términos de la LAASSP y LOPSRM), los precios de referencia, y el mecanismo de evaluación (por ejemplo: sistema binario o puntos y porcentajes).

En la medida en que exista una adecuada planeación, las CONVOCANTES podrán utilizar los recursos públicos de forma más eficiente y eficaz.³³

ASPECTOS A CONSIDERAR EN MATERIA DE COMPETENCIA

Identificación de los bienes o servicios que satisfacen las necesidades públicas

Es muy importante identificar los bienes o servicios que permitirían satisfacer de la mejor manera las necesidades previamente definidas.³⁴ Para ello debe evitarse establecer requisitos específicos en cuanto a marcas,³⁵ empresas, procesos, métodos o tecnologías, así como características adicionales innecesarias, que pudieran representar una disminución en el número de oferentes. Es preferible utilizar especificaciones desde una perspectiva de requisitos técnicos mínimos y desempeño funcional (es decir, pensar más en las necesidades que en medios específicos para satisfacerlas) que deban cumplir los bienes y servicios a fin de fomentar la concurrencia y, por tanto, incrementar las opciones de proveeduría para las CONVOCANTES.³⁶

33 United Kingdom, Office of Government Commerce. (2008). An introduction to Public Procurement. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62060/introduction-public-procurement.pdf

34 El artículo 20 de la LEY DE ADQUISICIONES establece que *“Las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, [...] considerando [...] la existencia en cantidad suficiente de los bienes; los plazos estimados de suministro; los avances tecnológicos incorporados en los bienes, y en su caso los planos, proyectos y especificaciones [...] y las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de las adquisiciones, arrendamientos o servicios”*. Asimismo, el artículo 16 del RLAASSP señala que esos mismos programas deberán *“[...] contener, como mínimo, la descripción y monto de los bienes, arrendamientos y servicios que representen por lo menos el ochenta por ciento del presupuesto total estimado, así como el monto aproximado de los bienes, arrendamientos y servicios que integran el porcentaje restante.”* Por otra parte, el artículo 21 de la LEY DE OBRAS establece que los programas anuales de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas deberán formularse con base en las características, complejidad y magnitud de los trabajos; y el artículo 16 del RLOPSRM señala que dichos programas deberán *“[...] contener como mínimo la descripción y periodo estimado de ejecución de las obras y servicios [...]”*

35 Al respecto, la LEY DE ADQUISICIONES, en su artículo 41, fracción VIII considera que se pueden adquirir y arrendar bienes de marca determinada por invitación a cuando menos tres personas, o bien, adjudicación directa siempre y cuando existan razones justificadas.

36 El artículo 40, fracción VI, del RLAASSP y artículo 37, fracción V, del RLOPSRM contemplan disposiciones en ese sentido, pues las CONVOCANTES no pueden establecer requisitos que limiten la libre participación de los interesados, tales como bienes que sean de una marca determinada, salvo en los casos debidamente justificados.

EJEMPLOS

Licitación de dispositivos electrónicos para alumnos de primaria.

De acuerdo con los programas de alfabetización digital, las escuelas primarias tienen como objetivo que los alumnos aprendan a utilizar algún dispositivo electrónico (hardware) y ciertos contenidos didácticos (software). Para ello, requieren adquirir dispositivos electrónicos y aplicaciones con los contenidos correspondientes.

En este caso, es indispensable identificar las funcionalidades que deberían cumplir los dispositivos electrónicos y los contenidos, antes de enlistar un hardware o software específico. Por ejemplo, podrían utilizarse diversos dispositivos electrónicos (desktops, laptops, tablets, entre otros) y sistemas operativos (IOS, Windows, Android, entre otros).

Por una parte, la CONVOCANTE debe pensar en las características físicas que debería cumplir el dispositivo electrónico para lograr sus objetivos: la desktop (computadora de escritorio) difícilmente puede trasladarse de un lugar a otro y la laptop (computadora portátil) pudiera ser menos práctica que una tablet (tableta electrónica). Por otra parte, deben considerarse aspectos de compatibilidad e interoperabilidad para utilizar y aprovechar los contenidos didácticos.

Licitación de tablets para alumnos de primaria.³⁷

El 6 de marzo de 2015, a solicitud previa de la SEP, la COFECE emitió una orientación general sobre el proyecto de convocatoria para la licitación pública, electrónica, internacional abierta, bajo la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento, para adjudicar un contrato que tenía por objeto adquirir dispositivos electrónicos (tabletas) para ser entregados a los alumnos de 5º grado de primaria en escuelas públicas que iniciarían el ciclo escolar 2015-2016, en diversas entidades federativas del país y el Distrito Federal.

Los requisitos técnicos de las bases contemplaban al sistema Android 5.0 como único sistema operativo (SO) aceptable para las tabletas. Al respecto, se consideró que este requisito no estaba justificado en términos de los desarrollos tecnológicos actuales y que, por el contrario, podría restringir la competencia y libre concurrencia en la licitación, ya que impediría que los oferentes pudieran presentar proposiciones con SO distinto a Android.

En ese sentido, la COFECE señaló que establecer un solo tipo de SO limitaría sensiblemente el número de participantes y podría favorecer a ciertos agentes, por lo que se recomendó permitir en la licitación a todos los SO que garantizaran la compatibilidad e interoperabilidad con las aplicaciones y contenidos de la SEP.

Caso hipotético de compra de llantas para ambulancias en Ciudad Maravilla.

La entidad responsable de las compras públicas en Ciudad Maravilla decidió llevar a cabo en 2014 un concurso para adquirir llantas con el objeto de reacondicionar sus ambulancias.

³⁷ Expediente: OG-002-2015.

En esa licitación, los requerimientos técnicos de las llantas especificados por la convocante fueron simplificados con el objeto de que los licitantes sólo tuvieran que cumplir con Normas Oficiales en materia de calidad y seguridad de acuerdo con el peso de los vehículos.

En licitaciones previas, los requerimientos técnicos de las llantas establecidos en las convocatorias habían reducido considerablemente el número de oferentes, pues exigían marcas específicas y abordaban características tales como la composición del polímero, la tecnología utilizada en su fabricación y dibujos, entre otros.

El nuevo enfoque permitió que, al abandonar la solicitud de requisitos innecesarios para las llantas, se incrementara el número de participantes en la licitación y se obtuvieran ahorros considerables.

RECOMENDACIONES

R.1.1 Determinar las especificaciones de los bienes o servicios desde una perspectiva de requisitos técnicos mínimos y desempeño funcional, que permitan satisfacer las necesidades de contratación previamente identificadas.

R.1.2 Antes de optar por un producto en específico, las CONVOCANTES deben indagar sobre la existencia de productos alternativos que puedan satisfacer las necesidades detectadas.

Investigaciones de mercado

Las investigaciones de mercado³⁸ son una herramienta estratégica dentro de los procedimientos de contratación; entre más sólidas, confiables y exhaustivas sean, las CONVOCANTES contarán con mayor información sobre la estructura del mercado (características de la oferta y la demanda) que les permita tomar mejores decisiones, por ejemplo, en relación con el procedimiento a elegir, los requisitos de participación, las características técnicas de los bienes y servicios a adquirir o precios (no aceptables, convenientes o de reserva, en su caso),³⁹ entre otros aspectos relevantes.⁴⁰

En ese sentido, las investigaciones de mercado no deben verse como un mero prerrequisito administrativo⁴¹ y deben llevarse a cabo con tiempo suficiente para que las CONVOCANTES recaben

38 De acuerdo con el artículo 2, fracción X, de la LAASSP, la investigación de mercado es: “la verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y de precio estimado basado en la información que se obtenga en la propia dependencia o entidad, de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información”.

39 De acuerdo con el artículo 2, fracciones XI y XII, de la LAASSP, el precio no aceptable “es aquél que derivado de la investigación de mercado realizada, resulte superior en un diez por ciento al ofertado respecto del que se observa como mediana en dicha investigación o en su defecto, el promedio de las ofertas presentadas en la misma licitación”; y el precio conveniente “es aquel que se determina a partir de obtener el promedio de los precios preponderantes que resulten de las proposiciones aceptadas técnicamente en la licitación, y a éste se le resta el porcentaje que determine la dependencia o entidad en sus políticas, bases y lineamientos”, respectivamente. Por ello, resulta de suma importancia que la investigación de mercado arroje información relevante para estos cálculos.

40 OCDE. (2011). *Informe del Secretariado sobre las reglas y prácticas de compras públicas del IMSS*. En Combate a la Colusión en los Procedimientos de Compras Públicas en México. Pp. 38-40. OCDE Publications. Disponible en: http://www.oecd.org/mexico/IMSS%20Report_Spanish_FINAL.pdf

41 El artículo 26, párrafo sexto de la LAASSP señala que “previo al inicio de los procedimientos de contratación [...], las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que

la información pertinente.

Al respecto, sería recomendable que las CONVOCANTES desarrollen una metodología o lineamientos para la elaboración de las investigaciones de mercado,⁴² a fin de guiar la actuación de los servidores públicos encargados de realizarlas.

Esta metodología debería contemplar al menos lo siguiente:

Objetivo de la investigación.- Consiste en conocer las características de la oferta y la demanda de los bienes o servicios objeto de la adquisición, para lo cual deben identificarse como mínimo los siguientes elementos:

- **Características de los bienes o servicios.-** Las especificaciones de los bienes o servicios a contratar desde una óptica de requisitos técnicos mínimos, sus diferentes presentaciones, vida útil, canales de distribución y comercialización, entre otros. En su caso, obtener información sobre los bienes o servicios complementarios que puedan requerirse, a fin de evaluar la conveniencia de adquirirlos en conjunto o por separado.
- **Bienes o servicios sustitutos.-** Entre más amplio sea el universo de posibilidades de contratación de bienes y servicios que se contemplen, mayores serán las opciones de contratación, por lo que deben considerarse todos aquellos que cumplan con los requisitos técnicos mínimos para satisfacer las necesidades de contratación identificadas, así como alternativas técnicas y comerciales viables para los mismos.
- **Proveedores.-** Identificar el número de los potenciales proveedores, su origen (nacional o internacional), solvencia y capacidades técnicas (por ejemplo: volumen de producción y ventas, redes de distribución, tiempos de entrega, así como experiencia, especialización y desempeño, solvencia financiera, entre otros). Asimismo, sería conveniente identificar el tiempo que requerirían los posibles proveedores para presentar una propuesta técnicamente solvente, sobre todo tratándose de contrataciones complejas.
- **Precios.-** Conocer el precio prevaleciente en el mercado es indispensable para asegurar el gasto eficiente de los recursos públicos. Para ello pueden solicitarse precotizaciones, realizar estimaciones propias con base en cantidades requeridas e información disponible de costos, considerar precios pactados en contratos anteriores, precios publicados por los proveedores o precios históricos. Asimismo, para estimarlos debe tomarse en cuenta las diferentes presentaciones que pueden tener algunos productos, condiciones de entrega, pago y financiamiento, descuentos por volumen, entre otras.

Calendario de trabajo.- Con la finalidad de cumplir en tiempo con los objetivos de la investigación de mercado, resulta útil crear un calendario de trabajo que contenga cada una de las actividades que se realizarán durante la investigación. No obstante, las fechas establecidas deben considerar posibles imprevistos o cambios de circunstancias.

imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado."

42 La LAASSP y su Reglamento detallan los lineamientos que deben seguirse en relación con las investigaciones de mercado en los siguientes artículos: 2, fracciones X y XI, 26, 28, fracción III y 40 de la LEY DE ADQUISICIONES, así como 12, 13, 14, 28, 29, 30, 32, 38, 39, fracción II, inciso b), 51, apartado A, 71, fracción III, 72, fracciones I, III, IV y VIII, del RLAASSP.

Fuentes de información.- El insumo principal para la elaboración de las investigaciones de mercado es la información. Por ello, las fuentes que se consulten deben ser confiables y pertinentes. Entre otras, pueden considerarse las siguientes:

- Fuentes especializadas como censos, encuestas, cámaras industriales, estudios de mercado o reportes, bases de datos privadas de compañías especializadas en monitoreo de mercados.
- Investigaciones de mercado previas, para ello resulta útil contar con un acervo de las realizadas con anterioridad para estar en posibilidad de comparar información.
- Contratos anteriores con características similares.
- Información que en el ámbito de sus facultades tengan otras dependencias o entidades nacionales o extranjeras (investigaciones de mercado, registros públicos de contratos vigentes o históricos, catálogos o padrones de proveedores, bases de datos, estadísticas).
- Información obtenida en fuentes públicas como Internet o periódicos, entre otros.
- Información derivada del contacto directo con los posibles proveedores mediante encuestas o entrevistas. Para ello, deben elaborarse solicitudes claras de información o cotización que contemplen, por ejemplo: i) qué se busca obtener; ii) forma de presentación; iii) plazos de presentación; y iv) puntos de contacto en caso de que se realicen con empresas extranjeras. Cuando se acuda a este tipo de información, la CONVOCANTE debe procurar que otros proveedores no tengan conocimiento de los oferentes que se están consultando.
- Información obtenida en COMPRANET.- Los reglamentos de la LEY DE ADQUISICIONES y de la LEY DE OBRAS indican que una de las fuentes con las que debe integrarse la investigación de mercado debe ser la contenida en este sistema.⁴³ Para ello, las CONVOCANTES pueden utilizar la *Guía para consultar Información en CompraNet* al realizar su investigación de mercado.⁴⁴

Al respecto, es recomendable documentar y consultar, en la medida en que sea necesario, el mayor número de fuentes disponibles (principalmente en contrataciones complejas), a fin de contar con información suficiente y confiable que permita tomar las mejores decisiones de contratación.

Análisis e interpretación de los resultados.- El análisis e interpretación de los resultados se debe realizar utilizando parámetros que permitan la comparación objetiva entre bienes o servicios similares. Por ello, la información recabada debe analizarse considerando las mismas condiciones en cuanto a: i) plazos y lugares de entrega de los bienes o la prestación de los servicios; ii) la moneda a cotizar; iii) forma y términos de pago, iv) presentaciones, entre otras. En todo caso debe considerarse la fuente de la cual proviene la información y analizarla en sus méritos. Además, es fundamental que los resultados de las investigaciones se presenten conforme a la metodología preestablecida. Para ello, es recomendable que los pasos seguidos, desde la preparación de la investigación hasta el análisis de resultados, consten por escrito. Con base en los resultados de la investigación, puede resultar conveniente replantear los requerimientos de contratación, por lo que las CONVOCANTES deben estar abiertas a dicha posibilidad.

43 Artículos 28 del RLAASSP y 15 del RLOPSRM.

44 Disponible en: <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html>

Por último, consolidar las actividades relacionadas con la elaboración de investigaciones de mercado en una sola área permitiría centralizar la información relativa a las mismas, homologar criterios al interior de las CONVOCANTES, mantener el control sobre su consulta y salvaguardar la información que pudiera ser sensible. Asimismo, permitiría el desarrollo de personal técnicamente capacitado con las habilidades necesarias para recopilar información, elaborar investigaciones e interpretar sus resultados. Lo anterior, no implica necesariamente incrementar el personal de las CONVOCANTES, sino utilizar los recursos ya disponibles en las áreas más afines a estas responsabilidades para llevar a cabo esta actividad.

Incluso, cuando el volumen y la recurrencia de las contrataciones que realicen las CONVOCANTES lo amerite, podría considerarse la creación de un área o unidad especializada, distinta a la requirente, que lleve a cabo estas actividades, en términos de los recursos disponibles.⁴⁵

EJEMPLO

Licitación de tablets para alumnos de primaria.

Como se señaló en un ejemplo previo, la COFECE emitió una orientación general sobre este tema a solicitud de la SEP. Una de las principales cuestiones identificadas por la COFECE se relacionó con la investigación de mercado, mediante la cual debía determinarse el número de partidas en que se dividiría el contrato y los plazos de entrega que aseguraran la contratación a los mejores precios y condiciones.

Al respecto, la COFECE señaló que cuando se fragmentan las compras, puede esperarse el otorgamiento de un mayor número de contratos independientes similares. Esta situación puede crear condiciones que faciliten acuerdos entre potenciales competidores para distribuirse los contratos y resultar en precios artificialmente elevados. En contraparte, una mayor consolidación de compras podría dificultar un acuerdo colusorio y aumentar los incentivos para una competencia más fuerte por los contratos, pero podría afectar el abastecimiento de los bienes licitados si los posibles oferentes no cuentan con la capacidad instalada suficiente para atender la demanda de la convocante en los tiempos y términos solicitados.

Para conciliar los riesgos de colusión derivados de la fragmentación de las adquisiciones, frente al objetivo de procurar mayor concurrencia, es importante contar con una investigación de mercado que aporte los elementos suficientes para evaluar la conveniencia de consolidar o fragmentar las compras, atendiendo al número de posibles proveedores, las características del mercado y de los bienes licitados.

Con el informe de la investigación de mercado proporcionado a la COFECE se concluyó que cinco de los diecisiete proveedores encuestados podrían cubrir todos los requisitos físicos, técnicos y tiempos de entrega de los bienes a licitar. Sin embargo, la COFECE identificó que la investigación de mercado se había realizado considerando la licitación de tabletas y dispositivos complementarios en conjunto, cuando los mismos se licitarían de manera separada. Por ello, consideró conveniente

45 En este aspecto el artículo 30 del RLAASSP señala que "[...] La investigación de mercado la realizará el área especializada existente en la dependencia o entidad o, en su defecto, será responsabilidad conjunta del Área requirente y del Área contratante, salvo en los casos en los que el Área requirente lleve a cabo la contratación [...]"

evaluar de nueva cuenta el número de posibles proveedores, pues estos podrían ser más si los bienes eran licitados por separado. Asimismo, se identificó que los tiempos de entrega propuestos reducían significativamente los posibles oferentes dada la capacidad productiva que tenían disponible.

En este caso, la COFECE recomendó evaluar la conveniencia de establecer más partidas – de número menor al de los posibles oferentes - para facilitar la participación de otros agentes económicos que, de acuerdo con la nueva investigación de mercado, cumplieran con los requisitos físicos, técnicos y funcionales.

RECOMENDACIONES

R.1.3. Desarrollar una metodología o lineamientos para la elaboración de investigaciones de mercado.

R.1.4. Cuando el volumen y la recurrencia de las contrataciones lo amerite, considerar la creación de un área o unidad especializada, distinta a la requirente, que centralice las actividades relacionadas con las investigaciones de mercado.

Agregación de demanda

En la etapa de planeación debe identificarse la cantidad y tipo de los bienes y servicios que se requieren en un periodo determinado. Es decir, si las compras serán recurrentes o de una sola ocasión, si se trata de bienes o servicios estandarizados, así como las cantidades, volúmenes o unidades necesarias en cada caso.

En este sentido, es útil consultar al interior o con otras CONVOCANTES si existen necesidades de contratación comunes con el fin de aprovechar las posibles ventajas de una estrategia de agregación de bienes o servicios, que permita obtener mejores condiciones debido a los ahorros que pudieran lograrse derivados de la contratación de un volumen considerable -que permita generar economías de escala a los proveedores y mejorar sus precios- de bienes o servicios.

Un esquema de agregación de bienes o servicios, además, podría reducir la posibilidad de que las empresas celebren acuerdos colusorios, ya que entre menos recurrentes -por razones de volumen o periodicidad- y predecibles sean las contrataciones, menores serán las posibilidades de que las empresas puedan realizar acuerdos para repartírselas.

Además, estos esquemas permiten obtener ahorros en costos y hacer más eficiente la compra pública, debido a que los recursos utilizados en diversos procedimientos se concentran en pocos o uno solo.

No obstante, es importante considerar que la agregación de la demanda pudiera reducir la concurrencia cuando existe un número reducido de empresas que pudiera hacer frente a los contratos. Así, por ejemplo, la utilización de este esquema haría más sentido en un mercado concentrado con pocos oferentes, que en un mercado atomizado con múltiples participantes de menor tamaño (que podrían quedar fuera como resultado de la agregación). Por ello, estos esquemas no deben implementarse cuando pudiera afectarse la concurrencia en el procedimiento.

Particularmente, la LAASSP contempla a las “Compras consolidadas”,⁴⁶ que es un esquema por el cual varias CONVOCANTES realizan contrataciones de manera conjunta para adquirir bienes, arrendamientos y servicios de uso generalizado.⁴⁷

EJEMPLO

Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y otros Insumos de Salud.⁴⁸

En febrero de 2008, se creó la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y otros Insumos para la Salud (CCNPMIS) con el fin de negociar con la industria farmacéutica los precios de los medicamentos de patente vigente o de fuente única que compran las instituciones públicas de salud.

La compra de los medicamentos de patente en México no es un mercado menor, justo en 2009, un año después de la conformación del CCNPMIS, el gasto en este tipo de medicamentos equivalía a 17 mil millones de pesos, lo que representaba el 11% del gasto nacional en productos farmacéuticos y el 56% del gasto público en medicamentos.⁴⁹ Por otra parte, dada su naturaleza, los medicamentos con patente o de fuente única impiden que se lleven a cabo procesos de licitación pública para su adquisición. Lo anterior, hizo evidente la necesidad de contar con un proceso eficiente de compra para los medicamentos patentados.

Como respuesta a esta necesidad, se integró la CCNPMIS con los titulares de la SHCP, Secretaría de Economía, Secretaría de Salud, Director General del IMSS y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como con la SFP y Comisión Federal de Competencia (COFECO) como asesores permanentes. La CCNPMIS implementó un proceso de negociación anual que se realiza con las compañías farmacéuticas durante el ejercicio fiscal previo a la adquisición. El universo de negociación son los medicamentos y demás insumos para la salud contenidos en el Cuadro Básico para el primer nivel de atención médica y en el Catálogo de Insumos

46 De conformidad con el artículo 17 de la LAASSP, la SFP, mediante disposiciones de carácter general, puede determinar, en el ámbito de su competencia, los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que podrán contratar las CONVOCANTES en forma consolidada, a fin de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad. De igual forma, el artículo 13 del Reglamento de la LAASSP señala que para contratar de forma consolidada bastará que los representantes de las respectivas áreas contratantes de las CONVOCANTES se coordinen y manifiesten su acuerdo para llevar a cabo la contratación bajo esa modalidad.

47 En el caso de la Administración Pública Federal, conforme a los *Lineamientos para la aplicación y seguimiento de las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal*, publicados en el DOF el 30 de enero de 2013, las dependencias y entidades deben realizar la contratación de servicios, la adquisición o arrendamiento de bienes preferentemente en forma consolidada debiendo enviar a la SFP la relación de bienes, arrendamientos o servicios que sean susceptibles de ser contratados de esta forma. Asimismo, el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018* señala que, como parte del objetivo de optimizar el uso de los recursos de la Administración Pública Federal, se promoverá la reducción de costos a través de la contratación consolidada. SHCP. *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*, publicado en el DOF el 30 de agosto de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013.

48 Consultado el 13 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.sidss.salud.gob.mx/contenidos/OrganosColegiados/ComisionCNPMMIS.html>

49 Secretaría de Salud. (2011). *Evaluación de las perspectivas de la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y otros Insumos para la Salud del Sector Público*. Disponible en: http://www.salud.gob.mx/unidades/transparencia/ifai/eval_pers_doc_final.pdf

para el segundo y tercer nivel, que cuenten con una patente vigente o sean de fuente única, es decir, aquéllos para los cuales existe un posible oferente en el mercado al momento en que se tenga programado realizar la contratación y que sean objeto de adjudicación directa conforme a la LAASSP.⁵⁰

La CCNPMIS consolida las necesidades de abasto de las instituciones prestadoras de servicios de salud. Como parte de la información para integrar la consolidación, se incluyen los listados de claves de medicamentos, fechas programadas de compra, volúmenes requeridos por institución, antecedentes de compra y consumo, e información sobre precios internacionales, entre otros.

Los esfuerzos por consolidar las compras de medicamentos de patente del sector público han sido exitosas. Como ejemplo, durante el periodo de 2008 a 2010, se negociaron los precios de 155 medicamentos de este tipo, lo que generó un ahorro por 11 mil 600 millones de pesos en esos tres años.⁵¹

RECOMENDACIONES

R.1.5. Consultar al interior de la CONVOCANTE y con otras, las necesidades de compra comunes, identificando los plazos y cantidades para satisfacerlas, con el objeto de implementar esquemas de agregación de demanda, siempre y cuando no afecte la concurrencia.

Información para proveedores

La disponibilidad de información sobre las necesidades de contratación de las CONVOCANTES es fundamental para fomentar un mayor nivel de concurrencia. Por ello, es recomendable publicar de forma previa a la realización de los procesos de contratación los requerimientos de las CONVOCANTES. Por ejemplo, a través de la publicación de programas de adquisiciones (quinquenales, anuales o mensuales), así como de la cartera de proyectos de inversión en los sitios de Internet de las CONVOCANTES.⁵²

Lo anterior, permite a los oferentes realizar los estudios necesarios y planear su participación, así como, en su caso, invertir e innovar en sus productos o servicios para adaptarse mejor a las necesidades de compra de las CONVOCANTES. La publicidad de estos elementos favorece una mayor participación de proveedores y, eventualmente, una mayor concurrencia y competencia en los concursos.

Asimismo, para aquellos proyectos de cierta relevancia, resulta recomendable que las prebases y todos sus anexos se publiquen con antelación (en COMPRANET o en los sitios web de

50 Consultado el 13 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/comision-coordinadora-para-la-negociacion-de-precios-de-medicamentos-e-insumos-para-la-salud>

51 Secretaría de Salud. (2011).

52 En el artículo 21 de la LAASSP y 22 de la LOPSRM se establece que las CONVOCANTES deben poner a disposición del público, a través de COMPRANET y de su página de Internet, a más tardar el 31 de enero de cada año, su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas; correspondiente al ejercicio fiscal respectivo. Estos deberán estar disponibles en COMPRANET, en términos del artículo 2, fracción II, tanto de la LEY DE ADQUISICIONES como de la LEY DE OBRAS. Asimismo, en el artículo 17 tanto del RLAASSP como del RLOPSRM, se señala que estos programas deberán actualizarse, cuando proceda, durante los últimos cinco días hábiles de cada mes.

las CONVOCANTES) para que los interesados puedan realizar comentarios y, en su caso, las CONVOCANTES estén en posibilidad de identificar errores y oportunidades de mejora (por ejemplo: en cuanto a las características mínimas necesarias de los bienes o servicios, tecnologías disponibles, mejores prácticas, entre otros) y aplicarlas, así como para que los posibles participantes puedan preparar sus propuestas con tiempo suficiente de anticipación.⁵³ Esto puede redundar en procesos más abiertos, transparentes y claros.

Sin embargo, es importante no publicar información que, como se explica más adelante (“Revelación de información”), pueda facilitar acuerdos colusorios entre competidores, como los precios de referencia⁵⁴ o los presupuestos disponibles detallados.⁵⁵

EJEMPLO

Concurso internacional de la Red Compartida.⁵⁶

Durante 2015, la SCT comenzó a trabajar en el concurso para desarrollar una Red Compartida Mayorista que permita y fomente la prestación de servicios de telecomunicaciones actuales y futuros.

El proyecto contempla que una compañía o consorcio privado participe en el diseño, financiamiento, despliegue, operación y comercialización de los servicios de la red. El concurso internacional es el primer proyecto público-privado en el mundo que ha adoptado el estándar de contrataciones abiertas, el cual permite seguir cada una de las etapas del concurso y fomenta la participación de diversos sectores de la sociedad.

De acuerdo con este estándar, el 11 de marzo de 2015, la SCT publicó una solicitud de Manifestaciones de Interés sobre cualquier aspecto para el desarrollo de la Red, habiéndose identificado 37 interesados. Por otra parte, también se recibieron comentarios a los criterios generales por parte de 21 interesados.

El 17 de julio de 2015, la SCT y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) publicaron los Criterios Generales para la Red que delimitan el alcance del proyecto. En este documento se planteó la posibilidad de que los interesados remitieran a la SCT comentarios a los Criterios Generales, a fin de que sirvieran como insumos para la redacción de las pre-bases de licitación.⁵⁷ En esta etapa, la

53 El artículo 29 de la LEY DE ADQUISICIONES señala que las dependencias y entidades **podrán** difundir el proyecto de convocatoria en COMPRANET y el 41, fracción I, del RLAASSP establece que la determinación de los proyectos de convocatoria que serán difundidos, se realizará con base en el programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, seleccionándose aquéllos que en su conjunto representen por lo menos el cincuenta por ciento del monto total a licitar, de los cuales se deberá dar preferencia a aquéllas que tengan mayor importancia para los programas sustantivos de la dependencia o entidad. Por su parte, el artículo 31 de la LEY DE OBRAS establece que el proyecto de convocatoria se **deberá** difundir a través de COMPRANET cuando el monto estimado de contratación sea superior a diez mil veces el SMGVDF.

54 El artículo 39, fracción II, inciso c, del RLAASSP permite, **en su caso**, la publicación de los precios máximos de referencia a partir de los cuales los licitantes ofrecerán porcentajes de descuento como parte de su proposición.

55 Por ejemplo, que permitan conocer con certeza el monto destinado a una compra en particular.

56 SCT. *Red Compartida*. Consultado el 13 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.sct.gob.mx/red-compartida/index.html>

57 SCT e Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2015). *Red Compartida, Compendio de los comentarios recibidos a los criterios generales*. Disponible en: <http://www.sct.gob.mx/red-compartida/descargaPDF/ResumenComentariosCrite->

SCT recibió más de 340 sugerencias, opiniones y solicitudes por parte de empresas, instituciones y personas de diferentes partes del mundo.

Finalmente, el 29 de enero de 2016 se publicaron las bases del concurso público internacional.

Éstas son resultado del trabajo coordinado entre la SCT y el IFT, así como de la participación activa de un gran número de empresas, instituciones educativas, asociaciones y público en general quienes, a través de las consultas públicas, contribuyeron a la conformación de las bases.

RECOMENDACIONES

R.1.6. Publicar periódicamente los requerimientos de contratación de las CONVOCANTES a corto, mediano y largo plazo, cuidando no revelar información que pueda facilitar acuerdos colusorios.

R.1.7 Previo a la publicación de la convocatoria definitiva, publicar las pre-bases y respectivos anexos de los procedimientos de contratación en COMPRANET o en los sitios web de las CONVOCANTES, sobre todo respecto de proyectos relevantes, con el fin de que los posibles interesados realicen comentarios y observaciones.

Determinación del procedimiento de contratación

Una de las decisiones que más impacto tendrá en el resultado de la contratación es la elección del procedimiento para llevarla a cabo, el cual debe ser pertinente y apropiado para los bienes o servicios que se contratarán y permitir al mercado proveerlos a un precio razonable.⁵⁸

La LEY DE ADQUISICIONES y la LEY DE OBRAS contemplan los siguientes procedimientos de contratación: i) licitación pública; ii) invitación a cuando menos tres personas; y iii) adjudicación directa, y señalan que, por regla general, deberá utilizarse la licitación pública.⁵⁹ Por su parte, el marco jurídico aplicable al otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones contiene disposiciones en el mismo sentido.

Con el fin de favorecer el nivel de competencia y concurrencia, las CONVOCANTES siempre deben privilegiar a la licitación pública como el procedimiento de contratación. En caso contrario, las CONVOCANTES deben acreditar fehacientemente las razones por las que la licitación pública no constituye el medio idóneo para garantizar las mejores condiciones.⁶⁰

[rios_V_SCT_IFT_FINAL.pdf](#)

58 United Kingdom Office of Government Commerce. (2008).

59 Artículo 26 de la LEY DE ADQUISICIONES y el 27 de la LEY DE OBRAS. La invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa se prevén como excepciones a la licitación pública, para lo cual deben cumplir con los supuestos contenidos en el artículo 41 de la LEY DE ADQUISICIONES y el 42 de la LEY DE OBRAS. O bien, podrán implementarse cuando el importe de cada operación y/o contrato no exceda de los montos máximos que al efecto se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de los artículos 42 de la LEY DE ADQUISICIONES y 43 de la LEY DE OBRAS.

60 Los artículos 40 de la LEY DE ADQUISICIONES, 41 de la LEY DE OBRAS, 71 del RLAASSP y 73 del RLOPSRM establecen que la justificación por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública debe fundarse y motivarse en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado; asimismo señalan los términos en los cuales debe justificarse la selección del procedimiento de excepción.

En determinados casos, podría justificarse implementar -sólo por excepción- métodos de contratación distintos a la licitación pública (restringidos), como sería el caso de la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa. Por ejemplo, cuando:⁶¹ i) la competencia es poca o existe un solo proveedor viable;⁶² ii) la calidad o experiencia de los proveedores es esencial para la adecuada ejecución del contrato (como consultorías, estudios, investigaciones, entre otros);⁶³ iii) se trata de contrataciones complejas, por ejemplo, cuando las condiciones contractuales deben determinarse en negociaciones bilaterales con los potenciales oferentes;⁶⁴ iv) las licitaciones no han resultado en contrataciones eficientes en ocasiones anteriores; entre otras circunstancias.

Cabe señalar que en la elección del procedimiento de contratación, la investigación de mercado cobra especial relevancia,⁶⁵ debido a que ésta justamente indica las condiciones de mercado, incluyendo los posibles oferentes.

EJEMPLO

Caso hipotético sobre compra de boletas electorales.

En el municipio de Alegría se llevarán a cabo elecciones para elegir a su presidente municipal. El órgano electoral del municipio necesita adquirir, de acuerdo con el padrón electoral, un lote de mil boletas electorales que serán utilizadas por los ciudadanos del municipio para votar. El órgano electoral a nivel nacional está preocupado por la posible falsificación de boletas electorales y las distorsiones que esto acarrearía para el desarrollo equitativo y democrático de las elecciones.

Para solucionar el problema, el Instituto de Elecciones Nacional cuenta con un procedimiento para certificar a compañías productoras de papel en la producción de boletas electorales, a los cuales incluye en un padrón de proveedores certificados. Estas boletas, de acuerdo con la norma de certificación, deben ser impresas en papel con fibras alargadas de algodón y lino, contener un folio y utilizar los colores y tipografía institucionales. Además, las boletas deben estar impresas con un código y marca de agua únicos que permita al Instituto comprobar su veracidad.

61 *Ibíd.*

62 El artículo 41, fracción I, de la LAASSP establece que se podrá contratar sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, cuando 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. Asimismo, el artículo 42, fracción I, de la LOPSRM señala que se podrá contratar sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, cuando el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.

63 El artículo 41, fracción X, de la LAASSP y el 42, fracción XI, de la LOPSRM establecen que cuando se trate de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones deberá aplicarse 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. Asimismo, señalan que sólo se podrá contratar mediante adjudicación directa cuando la información que tengan que proporcionar a los licitantes para que elaboren su proposición sea reservada.

64 Ver, por ejemplo: i) European Commission. (2005). *Explanatory Note – Competitive Dialogue – Classic Directive*. Disponible en: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue_en.pdf; ii) United Kingdom Office of Government Commerce. (2008); y iii) European Commission. (1996, 27 de noviembre). *Libro Verde, La contratación pública en la Unión Europea, Reflexiones para el futuro*. Disponible en: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_es.pdf

65 El artículo 29, párrafo segundo, fracción VI, del RLAASSP establece que la investigación de mercado podrá ser utilizada para elegir el procedimiento de contratación que podrá llevarse a cabo.

En el municipio de Alegría solo existe un proveedor de boletas electorales. Por lo tanto, el órgano electoral de ese municipio decidió llevar a cabo una adjudicación directa del contrato para el proveedor ubicado en su municipio, argumentando que podría enviar a un funcionario a verificar el proceso de fabricación de las boletas.

Sin embargo, para este caso lo recomendable hubiera sido contratar a través de una invitación restringida, pues el Instituto de Elecciones Nacional cuenta con un padrón de proveedores certificados, que al menos contempla 4 empresas certificadas en la materia. Al abrir el procedimiento a todos los proveedores certificados se hubieran conseguido mayor concurrencia de oferentes y, por tanto, mejores precios para el órgano electoral del municipio.

RECOMENDACIONES

R.1.8. Las CONVOCANTES siempre deben privilegiar a la licitación pública y justificar plenamente la decisión de utilizar procedimientos distintos de contratación.



DISEÑO

El diseño comprende, para efectos de las RECOMENDACIONES, la etapa de elaboración de las reglas aplicables a cada procedimiento, las cuales se establecen regularmente en la convocatoria y bases del concurso. En esta etapa deben buscarse principalmente los siguientes objetivos: i) establecer reglas claras, precisas, consistentes y transparentes para ofrecer un campo parejo de juego para todos los participantes; ii) garantizar suficiente presión competitiva; iii) implementar medidas que prevengan la celebración de posibles acuerdos colusorios entre competidores; iv) elegir el mecanismo de evaluación y adjudicación más adecuado; entre otros.

En la experiencia de esta Comisión, el diseño de los concursos define, en gran medida, el nivel de competencia y concurrencia del mismo.

ASPECTOS A CONSIDERAR EN MATERIA DE COMPETENCIA

Requisitos de participación en los concursos

Los requisitos de participación en los concursos se establecen con el fin de comprobar que los interesados cuenten con la experiencia y la capacidad técnica, financiera y de ejecución para cumplir con los contratos. Al respecto, debe tenerse especial cuidado en no impedir o desincentivar, por esta vía, la participación de posibles oferentes o favorecer a alguno en particular. En ese sentido, las CONVOCANTES deben evitar establecer requisitos que pudieran acotar el número de posibles oferentes de manera injustificada. En la medida en que existan mayores niveles de concurrencia y rivalidad competitiva en los procedimientos, mayores serán las probabilidades de que la CONVOCANTE obtenga condiciones de contratación óptimas.⁶⁶

De esta forma, las reglas y requisitos deben ser razonables, cuantificables y los estrictamente necesarios para cumplir con el objeto del contrato, por lo que no deben contener elementos injustificados o indebidamente discriminatorios.

Así, a fin de atraer a un mayor número de participantes, las CONVOCANTES deben considerar lo siguiente:

- **Origen de los participantes:** Permitir – siempre que sea factible - la participación de proveedores o contratistas foráneos y evitar establecer reglas o requisitos que favorezcan a empresas locales frente a las extranjeras o foráneas.
- **Objeto social de los participantes:** Evitar solicitar que los estatutos sociales de una persona moral prevean de manera específica la realización del contrato objeto de la licitación. En cualquier caso, el requisito únicamente debería estar encaminado a garantizar la compatibilidad entre el giro de la empresa y dicho contrato.⁶⁷

⁶⁶ En términos de los artículos 29, fracción V, de la LEY DE ADQUISICIONES, 31, segundo párrafo, de la LEY DE OBRAS, 40 del RLAASSP y 37 del RLOPSRM, las bases de la licitación pública contendrán los requisitos que deberán cumplir los interesados, los cuales no deben limitar la concurrencia y competencia económica. Por ejemplo, haber celebrado contratos anteriores con la CONVOCANTE, tener más de un año de experiencia, capitales contables, contar previamente a la adjudicación del contrato con oficinas o representantes regionales o estatales, estar inscrito en registros de calidad de productos o servicios o que los bienes a adquirir sean de una marca determinada, entre otros.

⁶⁷ El artículo 40 de la LAASSP establece que, en el caso de invitación a cuando menos tres personas y adjudicaciones directas, las actividades comerciales o profesionales de las personas invitadas deben estar relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

- **Objetivos de política pública:** Evitar perseguir objetivos de política pública diferentes a obtener las mejores condiciones de contratación (por ejemplo: contenido nacional mínimo, contratación de determinados proveedores o trabajadores, tamaño de las empresas, entre otras), debido a que pueden tener como consecuencia aumentar los costos de participación, generar ventajas exclusivas o inclusive excluir potenciales participantes. Ello, sin perjuicio de obligaciones específicas que prevea la legislación aplicable.⁶⁸
- **Repartición de contratos:** No impedir que el participante que resulte ganador pueda participar o ganar otro contrato parecido o similar al otorgado por la CONVOCANTE.

Por otra parte, es común que para demostrar la experiencia y la capacidad técnica, financiera y de ejecución de los participantes se soliciten, por ejemplo: i) montos mínimos (por ejemplo: de capital)⁶⁹ o garantías con el fin de asegurar la seriedad de propuestas y/o la provisión de los bienes o servicios correspondientes en tiempo y forma, ii) un número mínimo de años de experiencia, empleados o contratos celebrados, iii) ciertas certificaciones; entre otros requisitos. A fin de que estos elementos no constituyan una barrera a la entrada es importante que sean proporcionales al fin perseguido.

EJEMPLOS

Opinión sobre la licitación del tren de alta velocidad México-Querétaro.⁷⁰

El 23 de enero de 2015, la COFECE emitió opinión sobre la pre convocatoria de la licitación pública internacional para el otorgamiento de un contrato mixto de obra pública integral para elaborar el proyecto ejecutivo definitivo, la construcción, suministro, puesta en marcha y pruebas extendidas de (i) una vía férrea; (ii) material rodante; (iii) equipos y sistemas y demás componentes del proyecto del tren de alta velocidad México D.F. - Santiago de Querétaro, Querétaro (Proyecto), a solicitud de la SCT.

68 Por ejemplo, diversos artículos de la LAASSP y la LOPRSM disponen: i) que en procedimientos de contratación de carácter nacional es obligatorio el grado de contenido nacional (28, fracción I, de la LAASSP) y que debe incorporarse en obras o servicios un porcentaje mínimo de mano de obra local (31, fracción XXI y 44, fracción IV, de la LOPRSM); ii) una ponderación en procedimientos que utilicen puntos y porcentajes, para personas con discapacidad o empresas que cuenten por lo menos con cinco por ciento de empleados con discapacidad (38 de la LOPRSM y 14 de la LAASSP), empresas que hayan aplicado políticas y prácticas de igualdad de género y MIPYMES que produzcan bienes con innovación tecnológica (14 de la LAASSP); iii) adjudicación directa en contratos a campesinos o grupos urbanos marginados (41, fracción XI, de la LAASSP y 42, fracción IX, de la LOPRSM); iv) participación únicamente de MIPYMES en determinadas licitaciones públicas (35 del RLAASSP), así como mayor anticipo (13 LAASSP) y criterio de desempate a su favor (36 Bis de la LAASSP).

69 El artículo 40, fracción III, del RLAASSP y 37, fracción II, del RLOPSRM plantean que no podrán establecerse requisitos que limiten la libre participación de los interesados, como capitales contables. Para el caso de adquisiciones, el artículo antes referido señala que cuando se considere necesario que el licitante acredite contar con capacidad económica puede establecerse como requisito que los ingresos de los licitantes sean equivalentes hasta por el 20% del monto total de la oferta, lo que deberá acreditarse con la última declaración fiscal anual y provisional del impuesto sobre la renta. En el caso de obras, el artículo 64, fracción VI, del RLOPSRM señala que de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos, en la convocatoria a la licitación pública se determinarán los aspectos a verificar en los estados financieros de los licitantes, entre otros: a) que el capital de trabajo del licitante cubra el financiamiento de los trabajos a realizar en los 2 primeros meses de ejecución de los trabajos, de acuerdo a las cantidades y plazos considerados en su análisis financiero; b) que tengan capacidad para pagar sus obligaciones, y c) el grado en que dependen del endeudamiento y la rentabilidad de la empresa.

70 Expediente: OPN-001-2015. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/resoluciones-y-opiniones>

De acuerdo con las pre bases de la licitación, los puntos que se otorgarían a los licitantes por cada oferta económica se calcularían considerando el costo que ofrecerían por realizar el Proyecto, a cuyo monto se le restaría un componente denominado “beneficio al Gobierno Federal”. Este concepto correspondía a una oferta de financiamiento para el Gobierno Federal que tenía que ser ofrecida o respaldada por instituciones promotoras de la exportación del país o países donde se importarían bienes para el Proyecto, lo que se evaluaría en la propuesta económica. Esta oferta de financiamiento, a ser conseguida por los participantes, debía ser menor o igual al valor de la propuesta económica presentada por el licitante, en condiciones que presentaran ventajas para el gobierno mexicano.

La COFECE señaló que establecer que la fuente del crédito fueran únicamente las instituciones de crédito a la exportación del país de donde se importen los insumos restringiría la libertad de los licitantes de acudir a diversas fuentes de financiamiento internacional, lo que podría desincentivar y limitar la concurrencia y la competencia en el proceso licitatorio. Asimismo, señaló que incluso el hecho de incluir la obligación de que los licitantes tuvieran que conseguir un crédito para el gobierno sería una restricción que disminuiría el nivel de concurrencia.

En ese sentido, atar el precio ofrecido por la construcción del Proyecto a la oferta de financiamiento como parte de un mismo elemento para evaluar la oferta económica, podría constituir una ventaja exclusiva para aquellos licitantes que estuvieran vinculados con una fuente de financiamiento.

La COFECE señaló que una empresa eficiente en la construcción y operación de un tren de alta velocidad, que no estuviera vinculada a una fuente de financiamiento de esas características no concursaría, ya que su probabilidad de ganar sería muy baja. Esto, disminuirá la concurrencia en la licitación y, por ende, la presión competitiva del concurso.

En este sentido, la COFECE señaló que si la convocante decidía mantener este criterio de evaluación, sería necesario establecer un precio de reserva agresivo para garantizar las mejores condiciones al Estado. Para ello, sugirió que un tercero independiente del gobierno federal estimara el costo más eficiente del Proyecto con base en la experiencia de otros proyectos internacionales similares y que éste fuera el referente para determinar el precio de reserva, de modo que en caso de que la propuesta económica fuera mayor a dicho referente, el Proyecto no debía adjudicarse.

Licitación de la central de energía eléctrica “38 CC Norte III”.⁷¹

El 8 de agosto de 2014, la COFECE emitió opinión a solicitud de la CFE sobre la convocatoria para la adjudicación de un contrato de compromiso de capacidad de generación y compraventa de la energía eléctrica asociada, para desarrollar el Proyecto “38 CC Norte III”, bajo el Esquema de Productor Externo de Energía (Segunda Convocatoria).

En las bases del concurso se planteaba que el licitante debería considerar que las relaciones colectivas de trabajo para operar la central eléctrica deberían convenirse con el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM); además, que el SUTERM le proporcionaría al licitante el tabulador de salarios que serviría como referencia para que se calcularan los salarios reales a ser pagados; y por último, establecían que el adjudicado y el SUTERM acordarían

71 Expediente LI-007-2014. Disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfresoluciones/docs/Procesos%20de%20Privatizacion%20y%20Licitaciones/V290/1/2441067.pdf>

las condiciones contractuales colectivas de trabajo.

La COFECE señaló que el ganador del concurso tendría que gozar de la libertad de contratar al personal que considerara conveniente para la operación de la planta, por lo que debía eliminarse la obligación de contratar al SUTERM. De otra forma se restringía la libertad de los agentes para contratar la fuerza laboral que consideraran más conveniente. Para la COFECE este tipo de restricciones afectaban no únicamente a los licitantes sino a la propia CFE, debido a que las propuestas que recibiría podrían ser más onerosas, lo que se vería reflejando en un precio mayor de la energía eléctrica que se pondría a disposición de los consumidores.

RECOMENDACIONES

R.2.1 Establecer en la convocatoria y las bases de los procedimientos de contratación los requisitos y las reglas de participación que sean estrictamente necesarios para cumplir con su objeto, sin incluir elementos que pudieran resultar injustificados, discriminatorios o que favorezcan a determinados participantes.

R.2.2 Procurar que los requisitos o reglas de participación no se dirijan a perseguir objetivos de política pública distintos a obtener las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

R.2.3 Evitar exigir requisitos para comprobar la experiencia y la capacidad técnica, financiera y de ejecución de los participantes que sean desproporcionados, atendiendo a las características de la obra, bien o servicio a contratar.

Difusión, información y plazos

Las convocatorias y bases de los concursos deben difundirse públicamente⁷² a través de diversos medios (COMPRANET, página de Internet de la CONVOCANTE, medios oficiales, entre otros) y con una antelación razonable, a efecto de que todos los potenciales participantes tengan la posibilidad de tomar decisiones con respecto a su participación.⁷³

En ese sentido, es fundamental que se otorguen plazos razonables para que los licitantes estén en aptitud de preparar con tiempo suficiente su participación y, sobre todo, elaborar propuestas solventes.⁷⁴ Asimismo, no debe favorecerse a ningún participante en particular mediante prórrogas

72 El artículo 30 de la LEY DE ADQUISICIONES y 32 de la LEY DE OBRAS establecen que la convocatoria de la licitación pública se publicará en COMPRANET, siendo gratuita su obtención, así como un resumen de la misma en el DOF. En el caso de invitación a cuando menos tres personas, la publicación se hará en COMPRANET y en la página de Internet de la dependencia o entidad convocante, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43, fracción I, de la LEY DE ADQUISICIONES y el artículo 44, fracción I, de la LEY DE OBRAS. Asimismo, conforme a los numerales 4 y 10 del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado COMPRANET, para la realización de licitaciones públicas, invitaciones a cuando menos tres personas y adjudicaciones directas, con independencia de su carácter nacional o internacional, cuyos montos sean superiores a trescientas veces el SMGVDF, deberá utilizarse COMPRANET. Publicado en el DOF el 28 de junio de 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5198192&fecha=28/06/2011

73 *Organization for Economic Cooperation and Development. (2009). Principles for Integrity on Public Procurement.* OECD Publications. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

74 El artículo 32 de la LEY DE ADQUISICIONES y el 33 de la LEY DE OBRAS establecen los plazos que deberán observarse

o cualquier tipo de ventaja. Aunado a lo anterior, resulta primordial que la convocatoria⁷⁵ y bases del concurso señalen toda la información que permita a todos los posibles licitantes preparar en igualdad de circunstancias su participación. En el caso particular de las obras públicas, resulta recomendable que no se inicie el procedimiento de contratación correspondiente hasta que se cuente con el proyecto ejecutivo y, en general, con todos los elementos técnicos necesarios para la construcción de la obra, a fin de favorecer la transparencia y dar certidumbre a los posibles participantes.⁷⁶

Con el fin de generar ahorros para los posibles concursantes e incentivar su participación es conveniente que esa información no genere costo alguno, o bien, que el mismo sea acorde con los gastos que implica para la CONVOCANTE otorgar dicha información.

Además, todos los participantes deben tener la misma oportunidad para realizar preguntas, obtener respuestas, presentar propuestas y, en general, para llevar a cabo cualquier acto a lo largo del proceso. Las respuestas que obtenga un participante deben ser compartidas al resto, a fin de que todos cuenten con la misma información.⁷⁷ Ello no implica necesariamente que deban estar presentes al mismo tiempo o que deban identificarse entre ellos, pues como se verá más adelante (“Espacios de comunicación entre participantes”) estas situaciones podrían facilitar acuerdos colusorios.

Por otra parte, en aquellos casos en que resulte necesario modificar la convocatoria y bases de los concursos, no debe variarse la naturaleza de los bienes, servicios u obras a contratar,⁷⁸ los criterios de evaluación ni cualquier otro aspecto que pudiera excluir a un participante por cualquiera de estos ajustes. En todo caso, cuando existan motivos -distintos a los antes señalados- que justifiquen su modificación, éstos deberían acreditarse por la CONVOCANTE y dichas modificaciones deberían publicarse con suficiente tiempo y hacerse del conocimiento de todos los interesados.

para la presentación y apertura de proposiciones a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, en las licitaciones nacionales e internacionales.

75 Los artículos 29 de la LEY DE ADQUISICIONES, 31 de la LEY DE OBRAS, 39 del RLAASSP y 34 del RLOPSRM establecen los elementos que deberá contener la convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases sobre las cuales se desarrollará el procedimiento y en las que se describirán los requisitos de participación.

76 De acuerdo con el artículo 2, fracción IX de la Ley de Obras, el proyecto ejecutivo es “el conjunto de planos y documentos que conforman los proyectos arquitectónico y de ingeniería de una obra, el catálogo de conceptos, así como las descripciones e información suficientes para que ésta se pueda llevar a cabo”. Por su parte, el artículo 24 de la misma ley señala lo siguiente: “[...] Para la realización de obras públicas se requerirá contar con los estudios y proyectos, especificaciones de construcción, normas de calidad y el programa de ejecución totalmente terminados, o bien, en el caso de obras públicas de gran complejidad, con un avance en su desarrollo que permita a los licitantes preparar una proposición solvente y ejecutar los trabajos hasta su conclusión en forma ininterrumpida, en concordancia con el programa de ejecución convenido. [...] Lo dispuesto en el párrafo anterior, será de la responsabilidad de los servidores públicos que autoricen el proyecto ejecutivo.”

77 El artículo 35 de la LEY DE OBRAS y el 33 Bis de la LEY DE ADQUISICIONES señalan que de cada junta de aclaraciones se levantará un acta en la que se incluirán los cuestionamientos formulados por los interesados y las respuestas de la CONVOCANTE. Asimismo, el artículo 35, fracción II, del RLOPSRM y el 41, fracción III, del RLAASSP establecen que las CONVOCANTES deberán incluir en un documento los comentarios que reciban sobre el Proyecto de convocatoria, identificando la persona que los realiza, así como las razones que sustenten su procedencia o improcedencia; el cual deberá difundirse en COMPRANET previo a la publicación de la convocatoria.

78 El artículo 33 de la LEY DE ADQUISICIONES y el 34 de la LEY DE OBRAS establecen que se podrán modificar aspectos establecidos en la convocatoria, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de licitantes. Asimismo, señalan que, en ningún caso, podrán consistir en la sustitución o variación significativa de los bienes, servicios o trabajos convocados originalmente ni en la adición de otros rubros.

EJEMPLO

Opinión sobre la licitación del tren de alta velocidad México-Querétaro.

Como se señaló en un ejemplo previo, la COFECE emitió una opinión sobre este Proyecto a solicitud de la SCT. Al analizar el proyecto de convocatoria, la Comisión identificó en ciertos rubros de las pre-bases y en otros documentos la necesidad de imprimir mayor claridad y certidumbre. Por ejemplo, se observó que existían contradicciones en los documentos de la licitación, pues mientras las pre-bases señalaban que los derechos de vía para el trayecto serían gestionados por la convocante, en un anexo se establecía que la obligación podría correr por cuenta del contratista o licitante ganador.

También se observó que había información faltante, pues no se proporcionaba, por ejemplo, la versión definitiva de la matriz base de puntos que contenía los criterios para evaluar la solvencia de las propuestas técnicas.

Asimismo, la COFECE señaló que el plazo para presentar la propuesta (de seis meses) debía correr a partir de que los licitantes contaran con toda la información necesaria. Cabe señalar que en la primera edición de la licitación se otorgaron dos meses para preparar las propuestas, lo que a decir de los interesados fue un factor disuasivo para participar en el concurso.

RECOMENDACIONES

R.2.4 Difundir con suficiente tiempo y oportunidad, de acuerdo con la relevancia y complejidad de la contratación, la convocatoria y las bases de los concursos.

R.2.5 Contemplar en la convocatoria y las bases de los concursos toda la información necesaria para la elaboración de las propuestas.

R.2.6 Otorgar a los interesados o licitantes toda la información pertinente sin costo alguno, o bien, acorde con los gastos que implica para la CONVOCANTE brindarla en medios físicos o electrónicos.

R.2.7 Difundir a todos los participantes las preguntas que realice cada uno de los potenciales participantes durante el procedimiento y sus respuestas, las modificaciones a la convocatoria y las bases, así como cualquier información adicional que se genere durante el mismo.

R.2.8 Otorgar plazos razonables para que los posibles participantes puedan preparar con tiempo suficiente su participación y elaborar sus propuestas.

Participación en grupo

La LEY DE ADQUISICIONES y la LEY DE OBRAS, entre otras, prevén la posibilidad de que las empresas participen en conjunto, a través de figuras tales como las propuestas conjuntas (o consorcios) o⁷⁹ el

79 El artículo 34 de la LEY DE ADQUISICIONES y el 36 de la LEY DE OBRAS permiten presentar proposiciones conjuntas en licitaciones públicas. Los requisitos que deben cumplir se prevén en el artículo 47 del RLOPSRM y el 44 del RLAASSP. Por su parte, el artículo 77 del RLAASSP señala que en el caso de la invitación a cuando menos tres personas no resulta aplicable la presentación de propuestas conjuntas, salvo que la dependencia o entidad lo estime conveniente para fomentar la participación de las MIPYMES, o bien, por necesidades técnicas para obtener proposiciones en forma

abastecimiento simultáneo.⁸⁰ O bien, que los trabajos puedan subcontratarse.⁸¹

En general, no es recomendable admitir este tipo de figuras, toda vez que la unión de varios competidores potenciales en un solo grupo puede disminuir el nivel de concurrencia y rivalidad competitiva, así como facilitar acuerdos colusorios.⁸² Por ello, únicamente deben permitirse cuando logren incrementar el número de participantes independientes en el procedimiento.⁸³ Lo anterior podría suceder en los siguientes casos: i) no se prevea la concurrencia de concursantes que puedan participar de forma individual debido a la magnitud y complejidad del contrato;⁸⁴ ii) no exista un proveedor que pueda surtir la cantidad necesaria en el plazo requerido; y iii) el consorcio agrupe sinérgica y eficientemente empresas de diversa vocación.⁸⁵

Por su parte, el abastecimiento simultáneo únicamente debe permitirse cuando exista riesgo real para el abasto de un bien o servicio, lo que debe sustentarse con base en los resultados de la investigación de mercado.

Cuando se permita la participación en grupo, las CONVOCANTES deben garantizar que la presentación de propuestas se haga de forma independiente. Es decir, que no exista relación entre empresas que forman parte de diferentes consorcios.

Cabe señalar que existen alternativas a la formación de grupos o consorcios que podrían fomentar la concurrencia de un mayor número de empresas, por ejemplo, la conformación de lotes o partidas permite fraccionar contrataciones de gran volumen para que diversas empresas puedan participar (ver "Agregación de demanda"). Este esquema sólo debe implementarse cuando incrementa el número de participantes independientes.⁸⁶ En este caso, a fin de evitar que la lotificación propicie acuerdos colusorios a través de la repartición de los contratos entre los posibles participantes, es recomendable que: i) el número de lotes o partidas debe ser menor al de los potenciales competidores; ii) los lotes sean de diferente monto o tamaño; y iii) los contratos no se dividan a lo

integral.

80 Sólo se contempla en la LEY DE ADQUISICIONES, en su artículo 39, que permite su utilización siempre que con ello no se restrinja la libre participación. En el artículo 59 del RLAASSP se establece lo que deben considerar las dependencias o entidades para su implementación.

81 De acuerdo con los artículos 31, fracción XXII y 47 de la LEY DE OBRAS, se admite la subcontratación en obras y servicios relacionadas con las mismas.

82 Particularmente: i) cuando se trata de adquisiciones de bajo monto; ii) en mercados con un número importante de empresas que puedan participar por sí mismas (Ver, por ejemplo: OCDE. (2006). *Competition in Bidding Markets*. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/38773965.pdf>); y iii) con el fin de perseguir objetivos de política pública distintos a los de lograr las mejores condiciones de contratación para el Estado.

83 El artículo 44 del RLAASSP y el 47 de la RLOPSRM establece que cuando existan causas justificadas para no aceptar la presentación de proposiciones conjuntas, se requerirá la autorización escrita del titular del área requirente, en la cual deberán precisarse las razones para ello, particularmente, los aspectos relativos a que con tal determinación no se limita la libre participación.

84 Ireland Competition and Consumer Protection Commission. (2014). *Consortium Bidding. How to comply with competition law when tendering as part of a consortium. A Guide for Small and Medium Enterprises (SMEs)*. Disponible en: http://www.ccpc.ie/sites/default/files/Consortium%20Bidding%20Guide_0.pdf

85 Por ejemplo, si se licita un contrato en el que se requiera además de un bien específico, una red de distribución importante, podrían participar en conjunto una empresa productora y una que se dedique a la distribución.

86 Debe considerarse que la conformación de lotes o partidas podría implicar la eliminación de economías de escala y alcance de los participantes o los beneficios derivados de la complementariedad entre los bienes a licitar. Ver: OCDE (2015). *Hearing on Auctions and Tenders: Further Issues*. Note by the Secretariat. En Working Party No. 2 on Competition and Regulation. OCDE. Pp 26.

largo de un periodo relativamente corto.⁸⁷ Asimismo, la conformación de paquetes o secciones de un mismo proyecto – desagregadas en función de la especialidad – podría ser un mecanismo útil para desarrollar contratos de magnitud y complejidad relevantes. En este supuesto, las empresas podrían competir por cada paquete más no por el proyecto en su totalidad.

En cualquier caso, la conformación de lotes y partidas no debe utilizarse con el objeto de evadir la realización de licitaciones públicas.⁸⁸

EJEMPLO

Nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México.⁸⁹

El 3 de septiembre de 2014, se anunció la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM). Éste es uno de los tres proyectos de infraestructura aeroportuaria más grandes del mundo. El gobierno federal decidió llevar a cabo la construcción del aeropuerto a través de procedimientos de contratación pública.

En su momento, las empresas más importantes de la construcción en el país anunciaron su intención de participar en las licitaciones a través de un consorcio, lo que hubiera limitado sensiblemente la concurrencia. Al final, esto no sucedió.

Debido a la magnitud y complejidad que implica el desarrollo de NAICM, los trabajos de construcción se dividieron en 21 paquetes principales, que incluyen tareas de distinta naturaleza. Por ejemplo: nivelación de terreno, drenajes pluviales y sanitarios, sistema eléctrico, pistas, ayudas visuales, estacionamientos, entre otros. Los paquetes se adjudicarán mediante licitaciones públicas abiertas, que se realizarán de forma consecutiva.

Uno de los principales argumentos que apoyaron la decisión de dividir las obras de construcción en un conjunto de paquetes es la posibilidad de captar más oferentes y de favorecer a nuevos participantes en el mercado. Además, este enfoque está sustentado en prácticas internacionales recientes.

RECOMENDACIONES

R.2.9 Permitir la participación en grupo únicamente cuando incremente el número de participantes independientes en el procedimiento.

87 Ver: i) Carpineti et al. (2006). *The Variety of Procurement Practice: evidence from public procurement*. En Handbook of Procurement. Cambridge University Press. pp. 34; y ii) Gian Luigi Albano (2015). *Hearing on Auctions and Tenders: Further Issues*. En Working Party No. 2 on Competition and Regulation. OCDE. Pp. 9 y 10.

88 En términos del artículo 42 de la LAASSP y el 43 de la LOPSRM, pueden realizarse contrataciones a través de adjudicación directa e invitación a cuando menos tres personas, cuando el importe de cada operación y/o contrato no exceda los montos máximos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones y/o contratos no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública.

89 OCDE. (2015). *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura. El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*. Capítulo 3. Estrategias y desafíos de la contratación pública en el proyecto del NAICM. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Éditions OCDE. París. Pp. 73-125. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249349-es>

R.2.10 Cuando se permita la participación en grupo, las CONVOCANTES no deben autorizar la participación de empresas relacionadas, directa o indirectamente, en más de un consorcio.

R.2.11 Dividir en lotes o paquetes los contratos que, debido a su magnitud y complejidad, difícilmente podrían atenderse por un solo proveedor o reduzcan drásticamente el espectro disponible de proveedores.

Espacios de comunicación entre competidores

Los participantes en un proceso de licitación pueden tener incentivos para, de manera conjunta, manipular su resultado. Los acuerdos entre competidores para coordinar posturas en licitaciones buscan elevar –o disminuir en el caso de concesiones o permisos– los precios de los bienes, servicios u obras a contratar. En este sentido, con el objeto de evitar que estos contactos puedan dar pie a acuerdos colusorios en perjuicio de las CONVOCANTES, se debe procurar acotar al mínimo necesario los espacios de contacto entre los licitantes, los cuales se dan principalmente en las juntas de aclaraciones, las visitas a instalaciones y la apertura de propuestas.⁹⁰

A continuación se señalan algunos aspectos que deben considerarse a este respecto:

- **Modalidad del procedimiento:** De acuerdo con las mejores prácticas internacionales debe optarse, siempre que sea posible, por conducir los concursos por vía electrónica.^{91, 92} Por ejemplo, las juntas de aclaraciones pueden realizarse en foros virtuales que no permitan conocer la identidad de los participantes o a través del intercambio electrónico de preguntas entre los participantes y la CONVOCANTE;⁹³ en el caso de la presentación de propuestas, ésta puede llevarse a cabo a través de una plataforma electrónica.⁹⁴ Además, esta modalidad tiene como ventaja que los concursantes pueden presentar documentos desde cualquier lugar, sin necesidad de pagar por servicios de mensajería o tener que trasladarse, lo que implica la simplificación y reducción de costos administrativos tanto para los participantes como para las CONVOCANTES. Asimismo, la utilización de medios electrónicos facilita el acceso de empresas de menor tamaño a los procesos y favorece su transparencia.⁹⁵

90 Ver artículos 35 de la LOPSRM y 26 Bis de la LAASSP.

91 OCDE. (2009). *Principles for Integrity on Public Procurement*. OCDE Publications. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

92 El artículo 28 de la LOPSRM y 27 de la LAASSP señalan que las licitaciones públicas podrán llevarse a cabo a través de medios electrónicos: i) sin perjuicio de que los licitantes puedan optar por presentar sus proposiciones por escrito durante el acto de presentación y apertura de proposiciones, o ii) salvo en los casos justificados que autorice la SFP, respectivamente.

93 El artículo 33 Bis de la LAASSP señala que las solicitudes de aclaración podrán enviarse a través de COMPRANET o entregarlas personalmente dependiendo del tipo de licitación de que se trate.

94 Por ejemplo, la SEP en la adquisición de tabletas para alumnos de 5º de primaria implementó un procedimiento de Ofertas Subsecuentes de Descuento de forma electrónica a través del sistema COMPRANET. SEP (2015). *Comunicado 092 de 2015*. Disponible en: <http://www.sep.gob.mx/es/sep1/C092042015#.VqEqDvl96M8>

95 Ver, por ejemplo: i) Unión Europea. *Directivas 2014/24/EU y 2014/25/EU*, que establecen reglas tendientes a procurar que el gasto público sea más transparente, objetivo y acorde con las condiciones de mercado. Disponibles en: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/index_en.htm y <http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/>; ii) SHCP. Objetivo 4. Mejorar la Gestión Pública Gubernamental en la Administración Pública Federal, en *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013; iii) Barrionuevo, Ernesto Raúl (2012). *Compras y contrataciones en la administración pública nacional en Argentina a través de internet mediante orden de compra abierta anual*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración

- **Juntas de aclaraciones o visitas a instalaciones:** La asistencia a estos actos no debería ser obligatoria ni generar penalidad alguna para los participantes.⁹⁶ En todo caso, debe existir un control de las personas que asistan a los mismos mediante un listado, bitácora o registro que identifique los nombres, empresas representadas, hora de entrada y salida, entre otros.⁹⁷ Asimismo, para aquellos casos donde resulte necesaria la presencia física de los licitantes, es preferible que la CONVOCANTE los atienda por turnos a fin de evitar que coincidan.⁹⁸
- **Control de funcionarios:** Se debe tener presente que los acuerdos entre competidores u otras conductas indebidas podrían suceder con la ayuda de los servidores públicos que están vinculados a los procesos de contratación. Por ello, debe existir un registro que permita identificar y documentar la participación de cada funcionario (el cual podría incluir nombre, puesto, etapa, propósito, contactos con proveedores, etc.), así como desarrollar protocolos de actuación de los servidores públicos relativos al contacto con los proveedores.⁹⁹ Es pertinente recordar que de acuerdo con la LFCE, los individuos que hayan coadyuvado, propiciado, inducido o participado en la comisión de prácticas monopólicas absolutas (en este caso, coordinación de posturas en licitaciones) son igualmente sancionados.

RECOMENDACIONES

R.2.12 Acotar los espacios de contacto entre licitantes durante el procedimiento.

R.2.13 Optar por conducir los concursos o procesos de contratación por vía electrónica, siempre que sea posible.

R.2.14 Evitar hacer obligatoria la asistencia de los participantes a los actos que se realicen durante el concurso y, en su caso, procurar que no coincidan en estos espacios y mantener un control de las personas que acudan a los mismos.

R.2.15 Establecer un registro que permita identificar a los servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación, así como desarrollar protocolos de actuación relativos al contacto entre éstos y los proveedores.

Pública, Cartagena, Colombia. Disponible en: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/barriern.pdf>; y iv) Arozamena, Leandro y Weinschelbaum, Federico. (2010, mayo). *Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas*. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Programa%20ICT4GP%20-%20Documento%20de%20Trabajo%20N%C2%BA1.pdf>

96 El artículo 45 del RLAASSP y el 39 del RLOPSRM señalan que en las licitaciones públicas la asistencia a la junta de aclaraciones es optativa. Por su parte, el artículo 38 del RLOPSRM señala que la visita al sitio donde se realizarán los trabajos será optativa para los interesados.

97 Por ejemplo, la SFP emitió un *Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones* (Protocolo SFP), publicado el 20 de agosto de 2015 en el DOF, en el cual se establece el protocolo que deben seguir los servidores públicos de las dependencias y entidades inscritos en el registro que la SFP lleva de quienes participan en las contrataciones públicas, el cual establece reglas para: i) contacto con particulares; ii) celebración de reuniones; iii) visitas; iv) actos públicos, entre otros. DOF. (2015, 20 de agosto). *ACUERDO por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404567&fecha=20/08/2015

98 El artículo 45 del RLAASSP y el 39 del RLOPSRM señalan que en las licitaciones públicas la asistencia a la junta de aclaraciones es optativa.

99 Ver, por ejemplo, Protocolo SFP.

Revelación de información

La publicación de información genera confianza y favorece una mayor participación de oferentes. Sin embargo, existe cierta información que, de divulgarse a los interesados en determinados momentos, podría reducir la rivalidad competitiva entre los participantes o facilitar acuerdos colusorios; por lo que esta información debe servir únicamente como insumo interno para las CONVOCANTES. A continuación se señalan algunos aspectos que deben considerarse en relación con la revelación de información en los concursos:

- **Precios de referencia:**¹⁰⁰ La información sobre los precios de referencia sólo debe conocerse por las CONVOCANTES.¹⁰¹ Estos precios tienen por objeto evitar que las CONVOCANTES realicen contrataciones por encima de los precios del mercado. Sin embargo, darlos a conocer antes o durante el concurso puede servir como indicador o postura focal para todos los licitantes, lo cual podría provocar que ofrezcan precios cercanos o alineados al de referencia en lugar de revelar los precios que estarían dispuestos a ofrecer (con base en sus costos) y competir de manera más agresiva por los contratos.¹⁰²
- **Presupuesto disponible:** Esta información permite a las CONVOCANTES realizar la planeación de sus contrataciones. Sin embargo, su revelación temprana podría permitir a los participantes calcular de antemano los precios que estarían dispuestos a pagar.¹⁰³
- **Participantes:** Es preferible no dar a conocer la identidad de los participantes antes o durante el concurso, pues ello podría facilitar la coordinación entre competidores (incluyendo, por ejemplo, la lista de precalificados).
- **Investigaciones de mercado:** La información contenida en las mismas puede generar incentivos para que los oferentes ofrezcan condiciones y/o precios similares a los considerados, permitirles identificar plenamente a sus posibles rivales, entre otras cuestiones.

Por otra parte, cuando resulte obligatorio revelar información de esta naturaleza es recomendable que se publique: i) de forma agregada, de tal manera que no puedan conocerse con certeza los aspectos antes señalados; o ii) una vez que haya concluido el procedimiento de contratación. Cuando se prevea la realización de procedimientos similares en un futuro cercano, incluso conviene mantenerla reservada un tiempo después de su conclusión.

100 Para efectos del presente documento, puede definirse como el precio de mercado de acuerdo con los resultados de la investigación de mercado y que las CONVOCANTES toman como referencia para adjudicar un contrato.

101 OCDE. (2009) *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement*. OCDE Publications. Pp. 7. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf>

102 El artículo 39, fracción II, inciso c), del RLAASSP permite, **en su caso**, la publicación de los precios máximos de referencia a partir de los cuales los licitantes ofrecerán porcentajes de descuento como parte de su proposición.

103 El artículo 39, fracción II, inciso i), numeral 7, del RLAASSP establece que la convocatoria de la licitación pública y, cuando proceda, el proyecto de convocatoria deberá contener, entre otros, en el modelo de contrato, el desglose de los importes a ejercer en cada ejercicio, para el caso de los contratos que abarquen más de un ejercicio fiscal.

EJEMPLO

Licitación de una central de energía eléctrica.¹⁰⁴

El 8 de agosto de 2015, a solicitud de la CFE, la COFECE emitió una opinión sobre la convocatoria para la adjudicación de un contrato de compromiso de capacidad de generación y compraventa de la energía eléctrica asociada, para desarrollar el Proyecto “42 CC Noroeste”, bajo el Esquema de Productor Externo de Energía.

La CFE manifestó que dar a conocer los datos del PNG (Precio Nivelado de Generación) máximo aceptable y el límite al flujo anual por cargo fijo de capacidad total tenía el objetivo de dar mayor transparencia al procedimiento, y de que existiera un mayor número de licitantes con propuestas que no sean desechadas y calificaran como asignables para adjudicación.

De acuerdo con el análisis de la COFECE, el resultado de procedimientos previos no había dependido de la difusión de estas variables; de hecho, en los primeros tres años en que se adjudicaron contratos de producción externa de energía, en donde no se dio a conocer el precio de referencia, hubo una concurrencia relativamente elevada (entre 9 y 6 participantes en 5 de 7 licitaciones).

Por lo anterior, la COFECE señaló que revelar de manera previa el PNG máximo aceptable para la CFE y el límite máximo para flujo anual del cargo fijo (precio de reserva) afectaría negativamente el proceso de competencia, toda vez que revelar estas variables podría inhibir la presentación de ofertas más atractivas e incluso facilitar acuerdos colusorios, en este o futuros concursos, lo que llevaría a que la electricidad fuera adquirida a precios mayores. Por lo anterior, se recomendó que esta información fuera revelada un año después de que se firmara el contrato de la licitación.

RECOMENDACIONES

R.2.16 Evitar la publicación, antes o durante los concursos, de precios de referencia, presupuesto disponible detallado, investigaciones de mercado o información que permita identificar plenamente a cada participante.

R.2.17 Cuando resulte obligatorio revelar información cuya naturaleza pudiera facilitar acuerdos colusorios, publicarla lo más agregada posible o una vez que haya concluido el procedimiento.

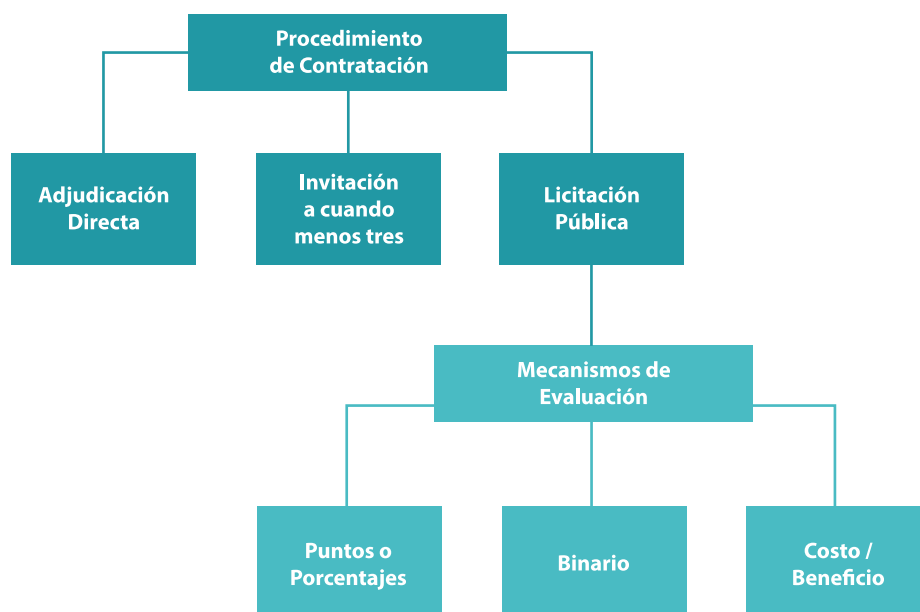
¹⁰⁴ Expediente: LI-008-2014. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/resoluciones-y-opiniones>

Mecanismos de evaluación

La LEY DE ADQUISICIONES y la LEY DE OBRAS contemplan los siguientes mecanismos de evaluación de propuestas para los concursos:¹⁰⁵ i) puntos y porcentajes, ii) binario y iii) costo – beneficio.¹⁰⁶ Otros ordenamientos son más flexibles y podrían permitir el empleo de mecanismos alternos, como por ejemplo diversas modalidades de subastas.

El mecanismo elegido debe seleccionarse en función de las condiciones de mercado y las características del bien, servicio u obra de que se trate. En cualquier caso, los criterios y metodologías que se utilicen como parte del mecanismo de evaluación (tanto para la parte económica como para la técnica) deben ser claros, objetivos, verificables y estar vinculados con el objeto del contrato.¹⁰⁷ En la medida en que existan menores espacios de discrecionalidad por parte de las CONVOCANTES, los agentes económicos tendrán un menor grado de incertidumbre y mayores incentivos para participar en los procedimientos.

DIAGRAMA 2



¹⁰⁵ Artículo 36 de la LAASSP y el 38 de la LOPSRM. Otros artículos relacionados: 51, 52, 53, 54 y 55 del RLAASSP, así como 63, 64, 65, 66 y 67 del RLOPSRM. Conforme al artículo 36 de la LAASSP, se deben utilizar por regla general los criterios de puntos y porcentajes, y costo beneficio. En términos del artículo 51 del RLAASSP, el criterio binario será procedente cuando no se requiera vincular las condiciones que deberán cumplir los proveedores con las características y especificaciones de los bienes o servicios a adquirir, porque son estandarizados y el factor preponderante para la adjudicación del contrato es el precio más bajo. De conformidad con el artículo 63, fracción I, del RLOPSRM, el criterio binario podrá aplicarse en los supuestos previstos en esta disposición. Asimismo, este artículo señala que se utilizará invariablemente el mecanismo de puntos o porcentajes en los procedimientos de contratación para la ejecución de obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura.

¹⁰⁶ El mecanismo de evaluación costo beneficio está previsto en el artículo 29, fracción XIII, de la LAASSP y 53 del RLAASSP. Sin embargo, como menciona el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en su *Guía de Compras Públicas* este criterio prácticamente no se ha utilizado en materia de adquisiciones.

¹⁰⁷ El artículo 29, fracción XIII, de la LEY DE ADQUISICIONES establece que la convocatoria de la licitación pública deberá contener criterios específicos para la evaluación de las proposiciones y adjudicación de los contratos.

Puntos o porcentajes.¹⁰⁸ En este mecanismo, la CONVOCANTE define distintos rubros para evaluar tanto la propuesta técnica como la económica (por ejemplo: planes de trabajo, habilidades de administración de los proyectos, entre otros), a los cuales les asigna una calificación numérica o ponderación que pueden alcanzar u obtener los participantes en cada uno de los rubros. Como parte del funcionamiento de este mecanismo, para evaluar la propuesta económica se establece el puntaje mínimo que los participantes deben alcanzar en la propuesta técnica para continuar con la evaluación de la propuesta económica. El participante que haya obtenido el mejor resultado en la evaluación combinada (suma de los puntajes obtenidos en la propuesta técnica y económica) es quien resulta ganador del procedimiento.¹⁰⁹ Cabe señalar que la CONVOCANTE puede establecer requisitos que deben cumplir los oferentes para poder participar en el procedimiento, sin que éstos sean objeto de ponderación alguna.

Este método es utilizado para contratar bienes o servicios donde el factor determinante no necesariamente es el precio.¹¹⁰ Es decir, donde podría ser deseable pagar más por ganancias de calidad más allá del mínimo deseable. No obstante, este sistema es difícil de administrar ya que implica establecer criterios de evaluación y ponderaciones que no siempre premian la mejor relación de calidad y precio, y que en algunos casos pudieran favorecer a empresas con mayor presencia o historial de mercado.

Por lo anterior, los criterios de evaluación y ponderaciones respectivas deben diseñarse cuidadosamente - por personal especializado - a fin de evitar favorecer proposiciones que no necesariamente garantizan las mejores condiciones. Asimismo, resulta importante que al utilizar este método no exista confusión en cuanto a los requisitos que es deseable que todos los posibles participantes cumplan para llevar a cabo el objeto del contrato y aquellos elementos que pudieran ser sujetos de ponderación para efectos de evaluar el mérito de las propuestas.

Binario. El método binario establece ciertos requisitos técnicos a cumplir por los participantes de una licitación y, una vez que los participantes cumplen con dichos requisitos, compiten a través del precio.¹¹¹ Este esquema es más fácil de administrar, acota la discrecionalidad de la CONVOCANTE y permite la obtención de precios favorables. No obstante, podría no ser el más adecuado cuando el bien, servicio u obra a contratar exige una valoración más cualitativa.

Subastas. Algunos tipos de subastas traen aparejados mecanismos alternos de adjudicación, al permitir ofertas subsecuentes: ascendentes, si la CONVOCANTE “vende” (por ejemplo, concesiones o derechos) o descendentes, si “compra” (bienes, servicios u obras).¹¹² Desde una perspectiva de competencia, la utilización de este tipo de mecanismos puede ser muy atractiva, pues incentiva a que los licitantes sean agresivos en sus propuestas, sobre todo cuando se prevé una buena concurrencia en el concurso. En términos generales, las subastas ascendentes permiten asignar bienes de forma eficiente, ya que el participante que ofrezca las mejores condiciones será el que más valore el bien y,

108 Artículo 52 del RLAASSP y el 63, fracción II, del RLOPSRM.

109 Artículo 36 Bis, fracción I, de la LEY DE ADQUISICIONES y 38 de la LEY DE OBRAS.

110 El Reino Unido utiliza el principio MEAT (*Most Advantageous Tender*) en sus evaluaciones, en el cual se le otorga un máximo de 20% del total de puntaje que se pondera en una oferta al precio propuesto.

111 Artículo 36 de la LAASSP y el 38 de la LOPSRM.

112 Son aquéllas donde los participantes realizan pujas para adquirir o vender bienes o servicios. Por lo general, la subasta comienza con un precio base y se permite a los oferentes mejorar las ofertas hasta que alguien ofrezca una cantidad no mejorada por otros participantes.

por tanto, quien hará un mejor uso del mismo. Por su parte, las subastas descendentes buscan que los participantes revelen los precios mínimos que están dispuestos a ofrecer (con base en sus costos) para proveer un bien o servicio.

Sin embargo, es preciso señalar que no existe un modelo de subasta único que asegure la consecución de buenos resultados. Su selección debe hacerse caso por caso y evaluando diversas cuestiones, tales como el número de participantes potenciales y su posicionamiento en el mercado, el grado de información que existe sobre los bienes o servicios a contratar, la complementariedad entre éstos, el número de unidades a adquirir, entre otros. Las subastas podrían también presentar riesgos de colusión, sobre todo cuando abarquen varios bienes o servicios,¹¹³ aunque también es cierto que existen medios para mitigar esos riesgos (por ejemplo, el uso de posturas anónimas o tableros electrónicos).¹¹⁴

Cabe señalar que diferentes combinaciones de esquemas de subasta podrían reducir las posibilidades de formar acuerdos colusorios y asignar los contratos de forma eficiente. Por ejemplo, si la normatividad así lo permite, podría llevarse a cabo una subasta ascendente o descendente en una primera fase hasta terminar con dos participantes y al final obligarlos a realizar una oferta final a sobre cerrado.

Ofertas Anormalmente Bajas. La LEY DE ADQUISICIONES establece que las dependencias y entidades podrán desechar las propuestas cuando los precios ofertados se encuentren por debajo del precio conveniente o bien, declarar desierta una licitación cuando los mismos resulten no aceptables.¹¹⁵

Sin embargo, cuando se obtiene una oferta baja, comparada con otras ofertas, precios de mercado o estimaciones de la CONVOCANTE, es recomendable que dicha oferta no se descarte de antemano ya que puede ser resultado de eficiencias (por ejemplo, acceso a tecnología superior o economías de alcance y escala), la complementariedad entre los servicios a contratar y las actividades a las que se dedican los participantes,¹¹⁶ o de la entrada de un nuevo oferente.¹¹⁷ En estos casos, puede invitarse a quien la presentó a mostrar evidencia de que puede cumplirla y, en caso de que no pueda hacerlo, entonces podría rechazarse.¹¹⁸

113 Con el objeto de acordar tácitamente posturas, en rondas tempranas, los participantes pueden enviar señales a través de ofertas atractivas sobre los bienes o servicios que les interesan, o bien, realizar ofertas bajas o ninguna por los demás. Klemperer, Paul. (1999) *Auction theory: a guide to the literature*. Oxford University. Disponible en: <http://www.econ.nyu.edu/user/debraj/Courses/GameTheory2003/Readings/KlempererSurvey.pdf>

114 Por ejemplo, el tablero que presenta COMPRANET durante las ofertas subsecuentes de descuento es anónimo.

115 Artículo 36 Bis, fracción II y 38 de la LEY DE ADQUISICIONES. El artículo 2, fracciones XI y XII de la LEY DE ADQUISICIONES define al precio conveniente como "aquel que se determina a partir de obtener el promedio de los precios preponderantes que resulten de las proposiciones aceptadas técnicamente en la licitación, y a éste se le resta el porcentaje que determine la dependencia o entidad en sus políticas, bases y lineamientos" y al precio no aceptable como "aquel que derivado de la investigación de mercado realizada, resulte superior en un diez por ciento al ofertado respecto del que se observa como mediana en dicha investigación o en su defecto, el promedio de las ofertas presentadas en la misma licitación".

116 Si los participantes logran una integración vertical con el contrato es posible que obtengan ganancias en eficiencia que les permitan ofrecer mejores precios.

117 OCDE (2015). *Hearing on Auctions and Tenders: Further Issues*. Note by the Secretariat. En Working Party No. 2 on Competition and Regulation. OCDE. Pp 23.

118 Carpineti et al. (2006). *The Variety of Procurement Practice: evidence from public procurement*. En Handbook of Procurement. Cambridge University Press. Pp. 34.

Estas ofertas pueden considerarse “anormalmente bajas”, cuando las empresas no pueden cumplir las condiciones que ofrecieron para obtener el contrato.¹¹⁹

Una buena investigación de mercado es la mejor herramienta para identificar la existencia de ofertas anormalmente bajas. Asimismo, debe considerarse la implementación de fuertes sanciones ante la falta de cumplimiento de las ofertas.

Causales de desechamiento.¹²⁰ Siempre deben estar directamente relacionadas con el incumplimiento de elementos técnicos, financieros, de ejecución, experiencia o similares previamente establecidos en la convocatoria y bases del concurso, para garantizar que las propuestas satisfagan los requisitos mínimos esenciales y evitar que se establezcan causales que pudieran restringir indebidamente la competencia u otorgar ventajas indebidas a favor de algún participante. En ese sentido, se reitera que los requisitos establecidos en la convocatoria y las bases de los concursos no deben ser injustificados ni discriminatorios.

EJEMPLOS

Opinión sobre la licitación del Tren de Alta Velocidad México D.F. – Querétaro.

Como se señaló en un ejemplo previo, la COFECE emitió una opinión sobre este Proyecto a solicitud de la SCT. Las bases del concurso establecían un sistema de puntos para calificar la solvencia técnica y económica de los participantes en la licitación. Al respecto, la cláusula quinta, fracción III, de las bases establecía que cada licitante, “[...] por sí mismo, o por sus Afiliadas [...] deberá acreditar [...] su especialidad **con la mayor longitud construida en trenes de alta velocidad**, [...] de acuerdo con lo indicado en la Matriz base de puntos” en los siguientes componentes:

Longitud acumulada de montaje de vía de tren de alta velocidad (300 km/h o mayor).

Longitud acumulada de construcción de túneles ferroviarios.

Longitud acumulada de construcción de viaductos y puentes especiales ferroviarios.

Construcción de cantidad de estaciones/terminales, talleres y estacionamientos ferroviarios.

Longitud acumulada de instalaciones electromecánicas (señalización, sistemas de seguridad, telecomunicación y electrificación).

[...]”

La COFECE consideró que la acumulación de longitudes o elementos de construcción que pudiera tener un interesado en el concurso dependían del tamaño y características demográficas y socioeconómicas de los mercados en los que hubiera desarrollado proyectos similares. Por lo anterior, la valoración de la experiencia en los términos establecidos en la licitación podría tener el efecto de disminuir la calificación de interesados con menores cantidades de algunas variables

¹¹⁹ Este tipo de ofertas pueden ser producto de las siguientes situaciones: i) comportamiento estratégico por parte de los oferentes, que tenga por objeto la renegociación del contrato; y ii) comportamiento no estratégico derivado de asimetrías de información tanto de los oferentes (maldición del ganador) como de los convocantes (desconocimiento del mercado).

¹²⁰ Los artículos 29, fracción XV, de la LEY DE ADQUISICIONES y 39, fracción IV, del RLAASSP, así como 31, fracción XXIV, de la LEY DE OBRAS y 69 del RLOPSRM establecen que en la convocatoria y bases se señalarán 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.

pero que contaran con capacidad suficiente (similar o superior) que otros interesados con mayor acumulación en estas variables. Adicionalmente, se señaló que los documentos del Proyecto no incluían escalas y parámetros que permitieran prever con certidumbre la calificación que obtendrían las propuestas en sus distintas variables, lo que otorgaba discrecionalidad a la SCT e incertidumbre para el participante.

Con el fin de favorecer la concurrencia y competencia, la COFECE recomendó limitarse a evaluar a los participantes a través de variables directamente relacionadas con aspectos de capacidad técnica para realizar a cabalidad el proyecto y definir para cada una de estas variables referencias justificadas, que fueran los mínimos necesarios para acreditar la capacidad y hacerlas públicas.

Para ello, la Comisión recomendó modificar la manera de evaluar las propuestas técnicas con la finalidad de que el licitante que cumpliera con los requisitos mínimos a evaluar en cada rubro y subrubro de su propuesta técnica obtuviera el puntaje total considerado por la SCT (para cada rubro y subrubro), de tal manera que todos los participantes pudieran competir en igualdad de circunstancias en la propuesta económica.

Licitación del seguro de gastos médicos del gobierno federal.¹²¹

El 1 de abril de 2016, a solicitud de la SHCP, la COFECE emitió una orientación general sobre el proyecto de convocatoria para la contratación consolidada del “Seguro Colectivo de Gastos Médicos Mayores para las Secretarías, Órganos Administrativos Desconcentrados, Entidades y Organismos Autónomos Participantes”.

La Comisión realizó recomendaciones en cuanto a los criterios de evaluación técnica, criterios de evaluación económica y el mecanismo de asignación en los siguientes términos:

Criterios de evaluación técnica

Entre los elementos para llevar a cabo la valoración técnica de los licitantes se incluyeron indicadores tales como el número de empleados, número de contratos y/o pólizas del servicio colectivo de gastos médicos mayores (SCGMM) similares al servicio solicitado, así como el monto de primas emitidas en el ramo de accidentes y enfermedades. Al respecto, se señaló que si bien algunos de estos podrían ser útiles para determinar únicamente la capacidad de la empresa para hacer frente a las obligaciones asumidas, podrían ser inadecuados para calificar las condiciones del servicio a contratar. En este sentido, la COFECE recomendó que los indicadores asociados al tamaño o participación de mercado de la empresa no fueran utilizados para evaluar las condiciones del servicio a contratar, a fin de no generar ventajas en favor de ciertos licitantes e inhibir la participación de potenciales oferentes con capacidad técnica y experiencia suficientes.

Por lo anterior, la Comisión recomendó establecer requisitos mínimos que permitieran asegurar la capacidad de las empresas de asumir las obligaciones contraídas, y utilizar para la valoración técnica aquellos indicadores que permitieran asegurar que las empresas cumplieran con los estándares de calidad y servicio requeridos.

¹²¹ Expediente OG-007-2016.

Criterios de evaluación económica

La evaluación económica estaba basada en una fórmula que incluía como variable de decisión la oferta de un “número esperado” de siniestros, lo que equivalía a una promesa de una meta de siniestros a pagar. En este aspecto, la convocatoria del procedimiento y sus anexos no contenían mecanismos o previsiones para evaluar el grado de cumplimiento de las estimaciones de siniestros a cubrir que propusiera el licitante que resultara ganador.

Al respecto, la Comisión consideró que el criterio empleado no permitía garantizar las mejores condiciones para el Estado ni que los servicios correspondieran a las mejores condiciones de calidad y precio disponibles en el mercado. Por el contrario, el criterio podría generar incentivos para ofertar un número de siniestros a cubrir, sin que hubiera mecanismos para asegurar su cumplimiento tanto en número como en el nivel de calidad de su atención.

Primera subasta de largo plazo del mercado eléctrico.¹²²

El 19 de noviembre de 2015, el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) emitió la convocatoria para la primera subasta de largo plazo que tiene por objeto asignar contratos de cobertura eléctrica para la compraventa de potencia, energía eléctrica y certificados de energías limpias (CEL).

La subasta tiene los siguientes objetivos: i) garantizar que la CFE, o la empresa filial que la represente como Suministrador de Servicios Básicos, adquiera contratos de cobertura eléctrica en los mejores términos; y ii) permitir a los generadores competir de forma transparente por una fuente estable de ingresos que les permita financiar el desarrollo o la repotenciación de centrales eléctricas.

El 26 de enero de 2016, la CFE presentó una oferta de compra de 500 MW de potencia, 6.3 millones de MWh de energía y 6.3 millones de CEL. Por su parte, el CENACE recibió solicitudes de precalificación de 103 licitantes interesados en participar en la subasta; dichas solicitudes incluyen 469 ofertas técnicas que ascienden a 830 MW de potencia, 102 millones MWh de energía y 109 millones de CEL.

El CENACE revisará las ofertas técnicas recibidas y emitirá la constancia de precalificación correspondiente si cumplen con lo establecido en las bases de la subasta. Posteriormente, los solicitantes que cuenten con una constancia de precalificación podrán presentar una oferta económica, para lo cual se prevé la implementación de un mecanismo iterativo (secuencial) que permita a los licitantes bajar sucesivamente sus ofertas económicas. Este mecanismo de evaluación puede asociarse a un criterio binario, pues en primer lugar, se evalúan las capacidades técnicas de los oferentes y, una vez que cumplen con las mismas, pueden competir por ofrecer el mejor precio.

RECOMENDACIONES

R.2.18 Los criterios y metodologías para evaluar las propuestas técnicas y económicas deben ser claros, objetivos, verificables y estar vinculados directamente con el objeto del contrato.

122 Secretaría de Gobernación. (2016). *Nutrida participación en la fase inicial de la primera subasta de largo plazo del mercado eléctrico*. Disponible en: <http://www.gob.mx/sener/prensa/nutrida-participacion-en-la-fase-inicial-de-la-primera-subasta-de-largo-plazo-del-mercado-electrico?idiom=es-MX>

R.2.19 Privilegiar, por regla general, el criterio binario como método de evaluación, a menos que sea deseable, dada la naturaleza de la contratación, obtener atributos adicionales.

R.2.20 Cuando se utilice el esquema de puntos y porcentajes como método de evaluación, los criterios respectivos deben estar encaminados a satisfacer los requerimientos de la CONVOCANTE; en este sentido, deben evitarse rubros que otorguen puntaje de manera artificial.

R.2.21 Las causales de desechamiento de las propuestas deben estar directamente relacionadas con el incumplimiento de los requisitos previamente establecidos en la convocatoria y bases del concurso.

Modificación de contratos

La LEY DE OBRAS¹²³ y la LEY DE ADQUISICIONES¹²⁴ autorizan llevar a cabo modificaciones a los contratos para ajustar los montos, cantidades o plazos originalmente establecidos. Este tipo de modificaciones se prevén con el fin de solventar situaciones derivadas de caso fortuito o fuerza mayor o condiciones excepcionales que provoquen, por ejemplo, un alza o baja en los precios de los insumos.

Sin embargo, debe considerarse que la sola posibilidad de modificar los contratos crea distorsiones importantes en las condiciones de competencia en los procesos de licitación, así como en la proveeduría, pues la sola posibilidad de hacer ajustes incide en las ofertas de los participantes, lo que puede afectar los precios o los estándares ofrecidos por los participantes. Por ejemplo, un contratista pudiera realizar una oferta anormalmente baja previendo la posibilidad de que se modifique el contrato para compensarla, al acordar posteriormente con la CONVOCANTE precios más altos que los ofertados.

En este sentido, las modificaciones a los contratos podrían evitarse en la medida en que las CONVOCANTES: i) cuenten con investigaciones de mercado sólidas que arrojen información precisa para calcular los precios (tanto de los insumos como de los bienes); ii) definan adecuadamente los

¹²³ Artículo 56 de la LOPSRM que señala: “Cuando a partir del acto de la presentación y apertura de proposiciones ocurran circunstancias de orden económico no previstas en el contrato que determinen un aumento o reducción de los costos directos de los trabajos aún no ejecutados conforme al programa convenido, dichos costos, cuando procedan, deberán ser ajustados atendiendo al procedimiento de ajuste acordado por las partes en el contrato [...]”. Asimismo, el artículo 59 de la LOPSRM prevé que: “Las dependencias y entidades, podrán, dentro de su presupuesto autorizado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, modificar los contratos sobre la base de precios unitario; los mixtos en la parte correspondiente, así como los de amortización programada, mediante convenios, siempre y cuando éstos, considerados conjunta o separadamente, no rebasen el veinticinco por ciento del monto o del plazo pactados en el contrato, ni impliquen variaciones sustanciales al proyecto original, ni se celebren para eludir en cualquier forma el cumplimiento de la Ley o los tratados. Si las modificaciones exceden el porcentaje indicado pero no varían el objeto del proyecto, se podrán celebrar convenios adicionales entre las partes respecto de las nuevas condiciones, debiéndose justificar de manera fundada y explícita las razones para ello. Dichas modificaciones no podrán, en modo alguno, afectar las condiciones que se refieran a la naturaleza y características esenciales del objeto del contrato original, ni convenirse para eludir en cualquier forma el cumplimiento de esta Ley o de los tratados. [...]”

¹²⁴ Artículo 52 de la LAASSP que señala: “Las dependencias y entidades podrán, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, acordar el incremento del monto del contrato o de la cantidad de bienes, arrendamientos o servicios solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, siempre que las modificaciones no rebasen, en conjunto, el veinte por ciento del monto o cantidad de los conceptos o volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio de los bienes, arrendamientos o servicios sea igual al pactado originalmente. [...]”

términos y condiciones de contratación; iii) adjudiquen los contratos al proveedor más solvente; e iv) impongan penalidades importantes ante el incumplimiento de los contratos.

EJEMPLOS

Revisión de la Cuenta Pública 2014.¹²⁵

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la revisión de la Cuenta Pública 2014 observó que, independientemente del ámbito de gobierno o de la dependencia responsable, existían problemas recurrentes en cuanto a la modificación de los proyectos ejecutivos de obra pública. Estas modificaciones ocasionaban incrementos importantes en el monto de inversión original o prórrogas en los plazos de contratación, ejecución y operación con *“la consecuente repercusión social y económica de no contar con las obras y servicios en el plazo y monto contratados”*.

También en los proyectos de infraestructura que realizaron las dependencias, entidades federativas y municipios, se identificaron modificaciones recurrentes, debido a la falta de ingeniería de detalle o la indefinición de la tecnología a utilizar en el desarrollo de la obra.

Contrato de Prestación del Servicio Integral de Administración y Operación de la Cadena de Suministro de Medicamentos y Material de Curación del ISSSTE.¹²⁶

El ISSSTE identificó en diciembre de 2007 un problema de desabasto de medicamentos en sus unidades médicas usuarias, debido a problemas en su sistema de distribución y almacenaje.¹²⁷ Como solución a este problema, el ISSSTE decidió subrogar a una empresa privada, a través de un contrato abierto plurianual con vigencia para los ejercicios fiscales 2009 a 2012, las labores de almacenamiento y distribución de medicamentos.

En la licitación participaron nueve empresas de las cuales, según el acta de fallo, solo dos presentaron ofertas económicas. Cabe señalar que en las juntas de aclaración varias empresas externaron inquietudes con respecto a los requisitos establecidos en las bases. De las dos propuestas que presentaron oferta económica, una fue descartada por no cumplir a cabalidad con la parte técnica. Dicha propuesta ofrecía prestar el servicio a través de su centro de almacenamiento, mientras que la propuesta ganadora consistía en construir infraestructura para tal propósito.¹²⁸

125 Auditoría Superior de la Federación. (2014). *Informe General de la Cuenta Pública 2014*. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>

126 Disponible en: http://web.compranet.gob.mx:8000/pls/cnet2k2/C2ContratosAdU.detalleadq?p_numcon=CS-DA-SR-MS-037/09&p_CveDep=00637&p_CveUni=173&p_NumeroLc=001&p_AnioLc=2009&ConSin=1

127 ISSSTE. Libro Blanco, Dirección de Administración, *Tercerización del Sistema de Almacenaje y Distribución de Medicamentos y Material de Curación, hacia las Unidades Médicas Usuarias*. Pp.8-18. Disponible en: http://www.issste.gob.mx/images/downloads/transparencia/rendicion-de-cuentas/Libro_Blanco_Tercerizacion.pdf

128 La propuesta ganadora de la licitación fue presentada por FÁRMACOS ESPECIALIZADOS, S.A. de C.V. en participación conjunta con SILODISA Servicio Integral de Logística y Distribución, S.A.P.I. de C.V.; FÁRMACOS NACIONALES, S.A. de C.V. y Grupo FÁRMACOS ESPECIALIZADOS, S.A. de C.V.

El contrato autorizó un presupuesto mínimo de 1 mil 288 millones de pesos y un máximo de 3 mil 220 millones de pesos sin IVA para todo el periodo de vigencia. El precio por unidad entregada para 2009 se estableció en 3.98 pesos.¹²⁹

Las bases del concurso establecieron que se sancionaría a la empresa en caso de que existiera un nivel de abasto menor al solicitado (99.85% en 2009)¹³⁰ con 5% de la facturación mensual por cada día en que el proveedor no pudiera mantener el acuerdo de disponibilidad; si las condiciones se mantenían por más de 48 horas debía restituir al ISSSTE el diferencial de valor entre el medicamento adquirido en subrogación y el valor adquirido, a través de un proceso de adquisición coordinado por las áreas centrales.

El contrato sufrió diversas modificaciones, entre otras: i) se modificó la fórmula para medir el nivel de disponibilidad de los medicamentos; ii) se sustituyó la sanción original por día de incumplimiento en el nivel de abasto, por una más laxa equivalente al 5% del precio de entrega por unidad multiplicado por la cantidad de medicamentos no disponibles; y iii) se eliminó la obligación de reembolsar al ISSSTE la diferencia del costo incurrido por adquirir medicamento no disponible.¹³¹

En el 2011 y primeros meses de 2012 se identificaron en varias delegaciones (como Durango, Tamaulipas y Nuevo Laredo) niveles históricamente bajos de disponibilidad de medicamentos de menos de 75% de la demanda. Asimismo, se encontraron dificultades en el control de inventarios del ISSSTE, con un nivel de cobertura menor al 52% de las unidades médicas y atrasos significativos en la recopilación de datos en 70% de las unidades.¹³²

Probablemente, una mejor definición de los potenciales participantes y su capacidad de proveeduría hubiera otorgado mayores elementos a la convocante para diseñar el procedimiento de tal forma que se obtuviera un mayor número de propuestas viables, reduciendo la probabilidad de recurrir a modificaciones al contrato.

RECOMENDACIONES

R.2.22 Evitar la modificación de los contratos e implementarla únicamente en casos estrictamente necesarios.

R.2.23 En la medida de lo posible, evitar la posibilidad de extender la vigencia de contrato hasta por un determinado porcentaje del monto originalmente contratado, que normalmente otorga la normativa.

¹²⁹ El precio por unidad permitió los siguientes ajustes inflacionarios: 4.12 pesos para 2010, 4.30 pesos para 2011 y 4.46 pesos para 2012.

¹³⁰ Este porcentaje se incrementaría de forma gradual hasta alcanzar un 99.95% en 2012 según las bases.

¹³¹ Las modificaciones fueron realizadas conforme a los artículos 52 y 54 de la LAASSP.

¹³² OCDE. (2013). *Estudio sobre la contratación pública del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en México*. Pp. 62 y 63. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/ISSSTE%20Highlights%20Spanish%20Merged.pdf>



CONCURSO

En esta etapa, las CONVOCANTES deben asegurar que las empresas participen en un terreno de juego parejo. Para ello, las CONVOCANTES deben prevenir y, de ser el caso, detectar oportunamente posibles acuerdos colusorios que pretendan manipular artificialmente los resultados de una licitación. Como se ha señalado anteriormente, la coordinación de posturas en licitaciones constituye una práctica monopólica absoluta severamente sancionada por la ley de competencia.

ASPECTOS A CONSIDERAR EN MATERIA DE COMPETENCIA

Identificación de mercados propensos a acuerdos colusorios

Existen mercados que tienen características que pueden facilitar acuerdos colusorios. Por ello, resulta importante que las CONVOCANTES cuenten con elementos para identificarlos a fin de prestar mayor atención al comportamiento de los participantes y servidores públicos durante el desarrollo de procedimientos que involucren mercados con estas características. Entre estos mercados se encuentran:¹³³

Por parte de los proveedores:

- I. Mercados con un número reducido de empresas o donde un grupo pequeño domina el mercado. Cuantos menos oferentes existan, más sencillo resulta conformar y coordinar acuerdos entre competidores para manipular los resultados de un procedimiento.
- II. Mercados con altas barreras a la entrada que protegen a los proveedores ya establecidos de potenciales competidores, en los cuales es común encontrar un pequeño número de proveedores.
- III. Mercados con asociaciones y cámaras de industriales del mismo giro que, en determinados casos, podrían fungir como vehículo para el intercambio de información estratégica.
- IV. Mercados donde las empresas tengan costos o características similares (simetría). La similitud de costos de producción y capacidad productiva entre empresas facilita que los proveedores acuerden posturas con respecto a precios, cantidades o segmentos del mercado.
- V. Mercados donde los proveedores tengan vínculos corporativos entre sí. Ello facilita la coordinación de posturas, el intercambio de información sobre precios y cantidades, y elimina los incentivos que tienen las empresas para competir entre ellas, al formar parte del mismo grupo.
- VI. Mercados donde los proveedores pueden monitorear fácilmente el precio que ofrece cada uno de ellos a las CONVOCANTES.

Por el lado de los compradores:

- I. Mercados donde existan compradores inexpertos que no tengan conocimiento acerca de los precios o la calidad de los bienes o servicios a contratar.
- II. Mercados con condiciones de demanda constantes. Los cambios en la demanda generan presión competitiva e inhiben posibles acuerdos colusorios, al no existir seguridad sobre las cantidades o frecuencia de los contratos que otorgarán las CONVOCANTES.¹³⁴

133 OCDE. (2009). *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement*. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf>

134 De igual forma, la OCDE menciona que en periodos de crisis o agitación económica es más factible encontrar acuerdos

- III. Mercados con procedimientos de compra recurrentes (en frecuencia y tamaño de pedidos), pues facilitan la repartición de contratos.¹³⁵

Por las características de los bienes:

- I. Mercados con pocos sustitutos, es decir, con menores opciones para las CONVOCANTES.
- II. Mercados de productos estandarizados u homogéneos, por ejemplo *commodities*, donde no existe grado de diferenciación entre dichos productos y resulta más fácil acordar un precio común o el reparto de contratos.
- III. Mercados con poco cambio tecnológico, pues es más sencillo que los oferentes mantengan acuerdos colusorios a lo largo del tiempo.

En este tipo de mercados, el diseño pro-competitivo de los procedimientos resulta particularmente relevante para evitar acuerdos colusorios. De igual forma, las CONVOCANTES deben vigilar el comportamiento de los participantes y servidores públicos involucrados.

Especial atención merecen aspectos como los siguientes:

- I. División de contratos.**¹³⁶
- II. Posibles espacios de comunicación que tengan los participantes.**¹³⁷
- III. Autorizaciones para participar en grupo.**¹³⁸
- IV. Revelación de información.**¹³⁹
- V. Los antecedentes de adjudicación en licitaciones similares anteriores, incluidas las licitaciones de otras CONVOCANTES.**¹⁴⁰
- VI. El comportamiento de los participantes a lo largo del procedimiento y las pistas o indicios en los documentos y las propuestas que presenten.**¹⁴¹

Debido a la gravedad de las PMA, en algunos países se ha establecido la obligación de que los participantes en un concurso presenten y firmen una declaración de integridad y no colusión con el fin de desincentivar este tipo de conductas.¹⁴² A través de esta declaración los participantes se

colusorios, a través de los cuales, los competidores buscan compensar sus pérdidas económicas.

135 Deben considerarse también las licitaciones secuenciales, por ejemplo, en caso de que se realicen en un periodo corto de tiempo diversas licitaciones con objetos similares.

136 En los apartados de "Agregación de demanda" y "Participación en grupo" se señaló que la división de contratos en distintos lotes o partidas podría facilitar su repartición entre los posibles participantes, por lo que debe implementarse con cierta cautela.

137 El apartado de "Espacios de comunicación entre competidores" explica que con el objeto de evitar contactos entre los participantes que puedan dar pie a acuerdos colusorios debe procurarse acotar al mínimo necesario los espacios de contacto entre los licitantes.

138 El apartado de "Participación en grupo" señala que ésta podría facilitar acuerdos colusorios, ya que reduce el número de participantes independientes en el procedimiento.

139 El apartado de "Revelación de información" indica que la publicación de información, antes o durante los concursos, relativa a precios de referencia, presupuesto disponible detallado, investigaciones de mercado o información que permita identificar plenamente a cada participante, podría propiciar acuerdos colusorios.

140 Esta información podría revelar posibles patrones de conducta colusoria.

141 En la sección siguiente se explica con mayor detalle los patrones de posible comportamiento colusorio por parte de los participantes.

142 El artículo 29, fracción IX, de la LAASSP y el 31, fracción XXXII, de la LOPSRM señalan que la convocatoria deberá precisar que será requisito 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

comprometerán a no realizar prácticas anticompetitivas ni incurrir en conductas que incentiven a los servidores públicos de la CONVOCANTE a inducir o alterar las evaluaciones de las ofertas, el resultado del procedimiento u otros aspectos que les otorguen condiciones más ventajosas a algunos participantes con respecto a otros.¹⁴³

EJEMPLO DE DECLARACIÓN DE INTEGRIDAD Y NO COLUSIÓN

<p>“ANEXO X” DECLARACIÓN DE INTEGRIDAD Y NO COLUSIÓN</p> <p style="text-align: right;">Ciudad de México, a [] de [] de 2016</p> <p>Autoridad Convocante Licitación Pública XXX/16</p> <p>Presente</p> <p>[Nombre del representante], en representación de [Nombre de la persona física o moral] (en adelante, el PARTICIPANTE), presento la OFERTA:</p> <p>[Los poderes para representar deben incluir el de firmar esta declaración a nombre de todos los que están representados]:</p> <p>Para: XXX/16</p> <p>Convocado por: XXX (en adelante, la Convocante)</p> <p>Vengo a presentar por mí y en representación del PARTICIPANTE, la siguiente Declaración de Integridad y No Colusión (en adelante, la Declaración de Integridad):</p> <ol style="list-style-type: none">1. He leído y entiendo los términos de la presente Declaración de Integridad;2. Comprendo que si la Declaración de Integridad no es verídica me expongo a incurrir personalmente y a comprometer la responsabilidad de mi representada en ilícitos de carácter civil, penal y administrativo, y en especial de las penas en que incurre quien declara con falsedad ante autoridad distinta a la judicial, en términos del artículo 247, fracción I, del Código Penal Federal. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que en términos de las legislaciones aplicables a este procedimiento se contemplan. Asimismo, comprendo que la Propuesta será descalificada si no se ajusta a la presente declaración;3. Conozco la Ley Federal de Competencia Económica, publicada el veintitrés de mayo de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación y en vigor desde el siete de julio del mismo año, en particular, lo previsto en los artículos 53, 127, fracciones I, IV, X y XI y párrafos cuarto y quinto, así como el artículo 254 bis del Código Penal Federal.4. Cada persona cuya firma aparece en la OFERTA que se presenta ha sido autorizada por el PARTICIPANTE para definir los términos y condiciones de la misma y para formularla en su representación;5. Para los propósitos de la presente Declaración de Integridad y de la OFERTA que se presenta, entiendo que la palabra “Competidor” comprenderá cualquier persona física o moral, además del PARTICIPANTE, afiliado o no con el mismo que:
--

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.

143 Mayor información sobre las PMA se encuentra disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/que-es-una-practica-monopolica-absoluta>

- a) Haya presentado o pueda presentar una **OFERTA** en el presente proceso; y
6. b) Podría potencialmente presentar una **OFERTA** en el mismo proceso.
El **PARTICIPANTE** declara que [Marque con una X uno de los siguientes cuadros]
- a) [...] Se ha presentado a este proceso de forma independiente, sin mediar consulta, comunicación, acuerdo, arreglo, combinación o convenio con Competidor alguno; o
- b) [...] Sí ha entablado contratos, convenios, arreglos con uno o más competidores respecto de esta convocatoria. En el documento(s) adjunto(s) declara toda la información detallada, incluyendo los nombres de los Competidores y la naturaleza y razones de tales consultas, comunicaciones, acuerdos o convenios;
7. En particular, y sin limitar la generalidad de lo señalado en los numerales 6 (a) o 6 (b), no ha habido contratos, convenios, arreglos o combinaciones con Competidor alguno en relación con:
- a) Precios;
- b) Métodos, factores o fórmulas empleadas para la determinación de precios;
- c) La intención o decisión de presentar o no su **OFERTA**; o bien
- d) La presentación de una propuesta o la **OFERTA** que no cumple con los requisitos del presente proceso; a excepción de lo expresamente estipulado en el numeral 6 (b) anterior.
8. Además, no ha existido consulta, comunicación, acuerdo o convenio con Competidor alguno en cuanto a calidad, cantidad, especificaciones o detalles de envío de los productos o servicios referidos en este proceso, a excepción de lo que expresamente autoriza la Convocante o conforme a los hechos revelados en concordancia con el numeral 6 (b) anterior.
9. Los términos de la **OFERTA** que se presenta no han sido ni serán revelados por el **PARTICIPANTE** para conocimiento de algún Competidor, en forma directa o indirecta con el objeto o efecto de manipular, fijar o concertar precios; manipular, establecer o concertar métodos, factores o fórmulas empleadas para la determinación de precios; afectar o inducir la intención o decisión de presentar o no una **OFERTA**; o bien la presentación de una propuesta u **OFERTA** que no cumple con las especificaciones del presente proceso.

Además, los términos de la **OFERTA** que se presenta no han sido ni serán revelados por el **PARTICIPANTE** hasta el **ACTO DE FALLO**, para conocimiento de algún Competidor, en forma directa o indirecta con el objeto o efecto de manipular, fijar, o concertar la calidad, cantidad, especificaciones o detalles de envío de los productos o servicios referidos en este proceso o conforme a lo expuesto en el numeral 6 (b) anterior.

10. Asimismo, manifiesto que, por mí mismo o a través de interpósita persona, me abstendré de adoptar conductas para que los servidores públicos de la Convocante induzcan o alteren las evaluaciones de la **OFERTA**, el resultado del procedimiento u otros aspectos que otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás **PARTICIPANTES**.

Fecha: _____

Nombre del representante legal: _____

Firma: _____

EJEMPLO

Licitación de medicamentos en el IMSS.¹⁴⁴

En 2006, la COFECO inició una investigación de oficio sobre una posible colusión entre empresas farmacéuticas para establecer, concertar y coordinar posturas en licitaciones públicas llevadas a cabo por el IMSS. La investigación se concentró en el análisis de licitaciones de ciertos medicamentos — insulinas y sueros— realizadas entre 2003 y 2005.

La causa objetiva para iniciar la investigación surgió al observar que en las licitaciones de ese periodo, las posturas de las empresas proveedoras de ambos productos seguían ciertos patrones de posturas similares y precios elevados.

Como resultado de la investigación se identificó que Eli Lilly, Cryopharma, Probiomed y Pisa eran responsables de un acuerdo ilícito para coordinar posturas en las licitaciones públicas del IMSS respecto a la insulina en diversas presentaciones; y que Pisa, Fresenius y Baxter eran responsables de la misma conducta respecto a sueros. También se emplazó como probables responsables a funcionarios de dichas empresas por su participación en el cártel.

Estas conductas anticompetitivas fueron detectadas a partir de un análisis económico de los resultados de las licitaciones realizadas en dicho periodo. El análisis reveló que los licitantes tenían posturas ganadoras casi idénticas, pero que se iban rotando el triunfo entre un concurso y otro. Entre 2003 y 2006 las posturas ganadoras de los cuatro principales licitantes fueron altas, casi idénticas y estables, incrementando artificialmente los precios y con efectos de repartición entre las empresas. Es decir, pactaban una oferta ganadora con un sobreprecio, así como las perdedoras, y en el siguiente proceso licitatorio, el ganador del concurso previo se convertía en perdedor (pujando un precio más alto) y así permitía que otra de las empresas coludidas obtuviera el contrato. Las posturas ganadoras y perdedoras eran siempre las mismas y lo único que cambiaba era el nombre de la empresa que ganaba, la cual, habiendo ganado, volvía a presentar posturas con las que sabía que perdería, hasta que le tocara el turno de ganador nuevamente.

Este patrón de comportamiento se rompió a mediados de 2006, cuando el IMSS consolida sus compras y convoca a los concursos a postores internacionales (ambas fueron recomendaciones de la COFECO al Instituto). Las posturas de dos nuevos competidores fueron agresivamente bajas, lo cual fragmentó al cártel y obligó al resto de los licitantes a reducir sus precios.

Durante el análisis de este caso, se pudo observar que este comportamiento reiterado fue atractivo para los agentes económicos, pues pese a perder algunas licitaciones, los beneficios del acuerdo colusorio fueron tan altos en los procesos ganados, que superaron las ganancias potenciales que habrían generado actuando de manera independiente y competitiva. Las seis empresas sancionadas presentaban altos márgenes de ganancia que les hubieran permitido ofrecer posturas más competitivas; sin embargo, jamás se observó un intento por competir, pese a conocer las posturas con que sus competidores habían ganado anteriormente. La coordinación de posturas se vio favorecida por las siguientes condiciones de mercado: a) bienes homogéneos; b) licitaciones frecuentes; c) asignación de múltiples contratos; d) intercambio de información entre participantes;

¹⁴⁴ Expediente IO-003-2006. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/resoluciones-y-opiniones>

e) reglas de licitación estables en el tiempo, entre otros.

En 2010, la COFECO sancionó por un total de 151 millones 679 mil 345 pesos a seis empresas farmacéuticas y personas por establecer, concertar y coordinar posturas en licitaciones públicas de medicamentos, en particular, insulinas y sueros, entre 2003 y 2006.

En términos monetarios, más allá de la multa impuesta por la Comisión a los integrantes, una evaluación ex post de la COFECE (2014) estimó que durante el tiempo que duró la colusión, el IMSS pagó un sobreprecio del orden de 57.6% (579.2 millones de pesos) en la adquisición de insulina humana y de casi 3% (43.5 millones de pesos) en soluciones intravenosas, lo que generó un daño patrimonial al IMSS de 622.7 millones de pesos de 2003 a 2005.

Cabe señalar que el 8 de abril de 2015, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en definitiva, que Baxter, Fresenius, Eli Lilly y Pisa cometieron PMA, lo que confirmó la decisión que emitió la COFECO. La sentencia de la Corte no sólo avaló la investigación que hace constar la realización de la práctica, sino que también refrendó la validez de los análisis económicos como prueba indirecta para detectar conductas anticompetitivas, lo que constituye una herramienta de investigación de gran valor para la Comisión.

RECOMENDACIONES

R.3.1 Exigir a los participantes en un procedimiento de contratación la presentación de declaraciones de integridad y no colusión.

R.3.2 Poner especial atención, durante el desarrollo de los procedimientos, al comportamiento de los participantes y servidores públicos involucrados, cuando los mercados sean propensos a la celebración de acuerdos colusorios.

Detección de acuerdos colusorios¹⁴⁵

Es de vital importancia que las CONVOCANTES tengan pleno conocimiento acerca de: i) los acuerdos colusorios que pueden presentarse en los procedimientos de contratación; ii) su régimen jurídico y sanciones aplicables; iii) los comportamientos o indicios de colusión; y iv) que la COFECE es la autoridad encargada de investigar y, en su caso, sancionar este tipo de conductas, por lo que pueden realizar consultas o acercarse a ésta ante la sospecha de que algún participante o servidor público involucrado en la contratación esté participando, propiciando, induciendo o coadyuvando en la comisión de alguna de las PMA referidas anteriormente, o lo haya hecho.

Particularmente, las CONVOCANTES deben estar muy atentas a los posibles comportamientos o indicios de colusión que se presenten durante el desarrollo de los procedimientos de contratación, a fin de detectarlos oportunamente y estar en posibilidad de actuar en consecuencia.

145 OCDE. (2009). *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement*. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf>

Los mecanismos que pueden implementar los participantes con el objeto de coordinar posturas en las licitaciones,¹⁴⁶ pueden ser los siguientes:

- **Ofertas de resguardo.**- es el esquema más común para implementar acuerdos colusorios y ocurren cuando las empresas acuerdan que un competidor presente una oferta: i) más alta que la oferta ganadora; ii) que, de antemano sabe, no es competitiva frente al resto; o iii) en términos inaceptables para el comprador.
- **Supresión de ofertas.**- implica que los competidores acuerden retirarse o abstenerse de participar en una oferta presentada.
- **Rotación de ofertas.**- las empresas se turnan para ganar, es decir, los participantes establecen turnos para que cada empresa obtenga contratos con volúmenes que correspondan al tamaño de cada compañía o valores monetarios muy similares.
- **Asignación de mercados, zonas geográficas o clientes.**- los competidores deciden no presentar ofertas competitivas para un grupo determinado de procedimientos que, según el acuerdo, corresponde a otra empresa o competidor.

Para detectar la colusión durante los procedimientos de contratación, las CONVOCANTES deben enfocarse en los siguientes aspectos:¹⁴⁷

- ▶ Señales de advertencia y patrones cuando las empresas y personas presentan ofertas económicas.
- ▶ Señales de advertencia en todos los documentos presentados.
- ▶ Señales de advertencia y patrones relacionados con los precios.
- ▶ Declaraciones sospechosas durante el procedimiento.
- ▶ Comportamiento sospechoso, antes y durante el procedimiento.

Al respecto, es necesario concientizar y capacitar al personal involucrado en los procesos de contratación sobre los indicios o señales de alerta que pueden manifestarse en los diversos actos del procedimiento y que podrían indicar la presencia de un acuerdo colusorio. Algunos indicios o señales se mencionan a continuación:

En la presentación de posturas:

- Hay un participante que se retira con cierta frecuencia de los procesos licitatorios.
- Hay uno o varios oferentes que consistentemente presentan posturas con precios o condiciones inaceptables.
- Hay uno o varios oferentes que consistentemente “olvidan” presentar ciertos requisitos, lo que redundaría en su descalificación.
- El mismo oferente a menudo presenta la oferta más baja.
- Existe cierto patrón entre oferentes con respecto a la presentación de ofertas conjuntas o subcontratos.¹⁴⁸
- Existen potenciales participantes que repentinamente no presentan posturas o que dejan de participar en procesos licitatorios.

146 OCDE (2009). *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*. OECD Publishing, pp. 2. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/42761715.pdf>

147 OCDE (2011). Pp. 16.

148 Por ejemplo, se subcontrata a los agentes económicos que no ganaron o siempre al mismo.

- El oferente presenta una oferta similar o idéntica a la que presentan uno o más oferentes.
- Existen patrones que indican rotación de ganadores por turnos en términos de tiempo, zona geográfica, productos, CONVOCANTES, o combinaciones de éstos.
- Se presentan posturas al mismo tiempo y/o por la misma persona.

En los documentos que presentan los participantes o declaraciones que realizan:

- Redacción igual o similar en los documentos del procedimiento.
- Mismos errores en los documentos del procedimiento.
- Uso de terminología similar en documentos o declaraciones.
- Correos electrónicos, direcciones IP, números de fax, marcas postales, formularios o estimaciones de costos idénticos.
- Mismo tipo de papel.
- Precios o costos idénticos.
- Indicaciones de cambios de última hora.¹⁴⁹
- Indicaciones de que la oferta no es genuina, como la falta de detalle o no cumplir con los términos requeridos.
- Referencias en documentos o declaraciones a precios de los competidores.
- Referencias en documentos o declaraciones a precios sugeridos por la industria, estándar de mercado, entre otros.
- Referencias expresas en declaraciones con respecto al establecimiento de un acuerdo entre oferentes.

En los precios ofertados por los participantes:

- Inexplicable aumento de los precios.
- Inexplicables diferencias de precios entre:
 - áreas geográficas.
 - CONVOCANTES.
 - CONVOCANTES y el sector privado.
- Inexplicables precios idénticos o términos –condiciones- similares.
- Grandes diferencias de precios entre ganador y los demás licitantes.
- Se ofrecen precios con decimales cuando se esperarían números enteros.
- Los precios se mantienen constantes por largos periodos de tiempo.
- Los precios o condiciones cambian repentinamente ante la entrada de un nuevo oferente.
- Los descuentos o reembolsos que se ofrecían desaparecen repentinamente.

En el comportamiento de los participantes:

- Un participante gana licitaciones con cierta periodicidad en determinadas zonas geográficas, o relacionadas con ciertos productos o CONVOCANTES.
- Se reduce gradualmente el número de empresas participantes, sin que esto encuentre sustento en la investigación de mercado.
- Una empresa adquiere más de un juego de documentos del procedimiento.

¹⁴⁹ Por ejemplo, se emplea corrector o se detectan alteraciones similares o en las mismas secciones del documento en cuestión.

- Los competidores se reúnen en privado, por ejemplo, en el seno de asociaciones o cámaras empresariales.
- Los participantes se reúnen antes o después de los actos del procedimiento.
- Varios oferentes realizan consultas o peticiones similares.
- Los oferentes tienen a los mismos representantes o proveedores de bienes o servicios.

Ninguno de los elementos arriba señalados prueban por sí mismos la existencia de una colusión, sino que pueden constituir sólo un indicio que podría ameritar un análisis más detallado, y en algunos casos, el inicio de una investigación por parte de la COFECE.

Para detectar este tipo de comportamientos resulta importante contar con un registro histórico completo y detallado de información de los procedimientos, que considere aquella recabada en la investigación de mercado, la convocatoria y bases, posturas, propuestas ganadoras y demás información, que esté disponible para las áreas encargadas de llevar a cabo estos procesos.¹⁵⁰ Esto es importante para que la COFECE pueda ejercer eficazmente (con evidencia suficiente), en su caso, las atribuciones que tiene para perseguir estas conductas.

Por otra parte, resulta recomendable que las CONVOCANTES contemplen como parte de las reglas de participación de los concursos, que la celebración de acuerdos colusorios conllevará la descalificación inmediata del procedimiento de que se trate.

Asimismo, es importante que los servidores públicos responsables informen a los participantes que los acuerdos de esta naturaleza son ilegales y que están sujetos a un régimen severo de sanciones administrativas y penales. Por ejemplo, en la convocatoria y bases de los concursos. Ello, con el objeto de generar conciencia y disuadir este tipo de comportamientos.

En caso de encontrar conductas sospechosas por parte de los participantes en un procedimiento de contratación, se sugiere a las CONVOCANTES resguardar todos los elementos y documentos pertinentes, y con esta información,¹⁵¹ buscar un acercamiento con la COFECE para que analice el asunto y actúe según corresponda. Al respecto, las CONVOCANTES pueden realizar un reporte anónimo, acercarse al personal de la Autoridad Investigadora, la Dirección General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas de la COFECE, o bien, presentar una denuncia formal.¹⁵²

¹⁵⁰ El artículo 127 de la LAPP establece como obligación para las CONVOCANTES la conservación de toda la documentación e información asociada a los actos y contratos que son materia de dicha ley, durante la vigencia de los mismos y hasta 12 años a partir de la fecha de terminación de tales contratos.

¹⁵¹ En estos casos, se recomienda no comunicar ni alertar a los participantes sobre las sospechas que se tengan con respecto a posibles acuerdos colusorios, a fin de evitar que puedan realizar acciones con el objeto de destruir evidencia al respecto.

¹⁵² Para orientar a los servidores públicos ante la sospecha de posibles PMA, la Comisión ha emitido una serie de documentos que pudieran resultar de utilidad para tales efectos. Por ejemplo: la *Guía para el inicio de investigaciones por prácticas monopólicas absolutas* y la *Guía para tramitar el procedimiento de investigación por prácticas monopólicas absolutas*. Disponibles en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>. El reporte anónimo de PMA puede realizarse mediante el formulario que se encuentra disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/contacto/reporta-practicas-anticompetitivas>

Al contar con indicios sobre la comisión de acuerdos colusorios o PMA, la COFECE puede iniciar una investigación en términos de la LFCE, que podría culminar en la imposición de una sanción administrativa (ver “Marco normativo”) para los agentes económicos infractores y las personas que hubieren participado o coadyuvado en la práctica ilegal, sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que pudieran proceder.

EJEMPLOS

Licitación de helados en Estados Unidos.¹⁵³

El Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América requería comprar cierta cantidad de helado para lo cual convocó una licitación pública. Dos empresas presentaron ofertas para suministrar helado, mismas que se presentan a continuación:

Oferta de la empresa 1

	ICE CREAM, REGULAR, TYPE II, GRADE 1, GENERAL 8.0% MF (MIN), CHOCOLATE, FRUIT, NUTS OR OTHER BULKY FLAVORS				
15	13722 4 (FLUID OUNCE) CUP FIBER/PLASTIC	8,400	GL	4.68/dz 12.45/gal	39,312.00

Oferta de la empresa 2

	ICE CREAM, REGULAR, TYPE II, GRADE 1, GENERAL 8.0% MF (MIN), CHOCOLATE, FRUIT, NUTS OR OTHER BULKY FLAVORS				
15	13722 4 (FLUID OUNCE) CUP FIBER/PLASTIC	8,400	GL	4.50 /doz 11.97/gal	37,800.00

La primera pista que encontró el funcionario de contratación fue que en ambas propuestas, los oferentes cometieron el mismo error - multiplicaron la cantidad (8400 gal) por el precio por docena (4.68/dz) en lugar del precio por galón (12.45 / gal).

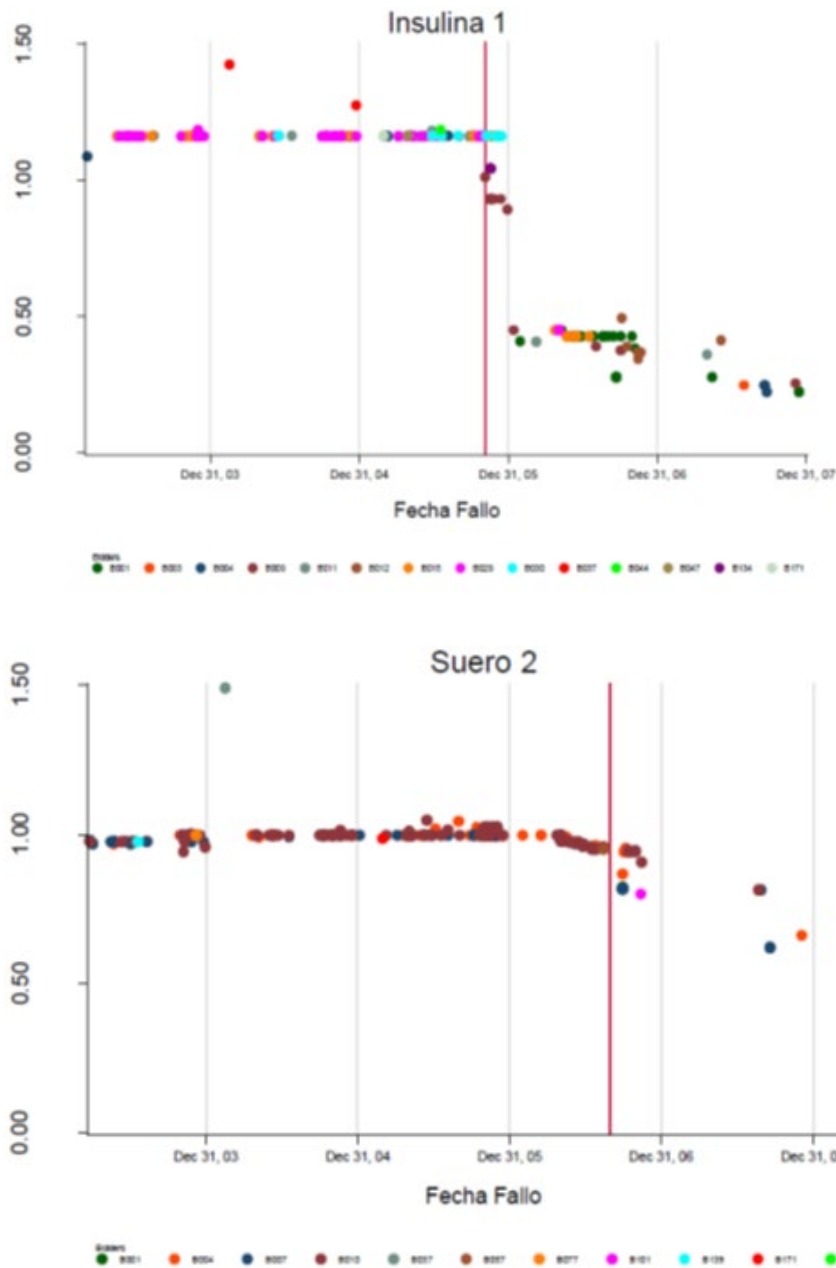
También se percató de que las propuestas tenían la misma dirección, que posteriormente fue cambiada. Esto sólo puede verse en los documentos originales, no en las copias presentadas aquí.

¹⁵³ Capobianco, Antonio. *Detecting Bid Rigging in Public Procurement*. OCDE. Disponible en: <http://www.acodeco.gob.pa/acodeco/uploads/pdf/ForoCompetencia/Day%2020%20-%202014.00B%20Capobianco%20-%20Detecting%20Bid%20Rigging.pdf>

Por último, se identificó que los sobres de las propuestas fueron enviados por correo desde la misma oficina postal, al mismo tiempo, pues los sellos fueron tomados de la misma tira de sellos.

Licitación de medicamentos en el IMSS.

Como ya se señaló, la COFECO investigó una posible colusión entre empresas farmacéuticas en licitaciones públicas de insulina y sueros inyectables realizadas por el IMSS. Una de las razones que llevaron a iniciar la investigación fueron los patrones que se observaron en las posturas de las empresas proveedoras. Al analizar detenidamente el comportamiento de las posturas (puntos de colores) se observó lo siguiente:



Fuente:
COFECO
con datos
del IMSS.

De lo anterior, se identificó que: i) los participantes coludidos tomaban turnos como ganadores y perdedores; ii) el ganador presentaba una postura similar en las distintas licitaciones sin importar la identidad del ganador, el volumen, la localidad, etc; iii) los perdedores presentaban posturas ligeramente por arriba para aparentar competencia; iv) las participaciones de mercado convergieron en el tiempo con lo que aseguraron distribuirse el mercado; y v) este comportamiento desapareció una vez que se registró la entrada agresiva de un nuevo competidor o se consolidan las compras (línea roja).

RECOMENDACIONES

R.3.3 Acudir a la COFECCE ante la sospecha de que algún participante o servidor público involucrado en el procedimiento de contratación esté participando, propiciando, induciendo o coadyuvando en la comisión de un acuerdo colusorio, o bien, que lo haya hecho.

R.3.4 Establecer que la celebración de acuerdos colusorios será causal de descalificación de propuestas, sin perjuicio de las sanciones que pudieran resultar aplicables.

R.3.5 En caso de que existan indicios flagrantes de comportamiento anticompetitivo, las CONVOCANTES podrían reservarse el derecho de suscribir o no el contrato respectivo.

R.3.6 Incorporar en la convocatoria y bases de los procedimientos una previsión sobre la ilegalidad de los acuerdos colusorios y las consecuencias que podría tener la celebración de los mismos.



RECOMENDACIONES TRANSVERSALES

Existen diversos temas que pueden influir de manera transversal e importante en las condiciones de competencia y libre concurrencia de los procedimientos de contratación, los cuales requieren la atención y un esfuerzo continuo por parte de las CONVOCANTES. Entre estos se encuentran: i) las labores de inteligencia de mercados; ii) la construcción y mantenimiento de bases de datos; iii) la colaboración institucional; y iv) la capacitación en materia de competencia económica para los servidores públicos, tanto en lo que se refiere a diseño pro-competitivo de las bases de los concursos, como al combate a la colusión.

ASPECTOS A CONSIDERAR EN MATERIA DE COMPETENCIA

Inteligencia de Mercados

La inteligencia de mercados tiene dos tareas principales que consisten en entender, por una parte, las necesidades de contratación al interior de las CONVOCANTES y, por otra, las condiciones de mercado frente a dichas necesidades. Estas tareas especializadas tienen un alcance mayor que la elaboración de investigaciones de mercado para contrataciones particulares, pues se encaminan al desarrollo de pronósticos de demanda en el largo plazo, ofrecer soluciones potenciales a barreras, capacitar sobre particularidades del mercado a actores relevantes, compartir experiencias con otras CONVOCANTES, entre otras.¹⁵⁴

En este sentido, cuando así lo estimen conveniente las CONVOCANTES por razones de volumen, recurrencia, montos e importancia de las contrataciones que realizan, podrían encomendar estas labores a un área o unidad específica, que se encargue de dar seguimiento al comportamiento en el mercado de los bienes o servicios que regularmente adquieren, con el fin de desarrollar estrategias para hacer frente a sus necesidades de compra.

RECOMENDACIONES

R.4.1. Considerar la creación de unidades de inteligencia de mercados, cuando el volumen, recurrencia, montos e importancia de las contrataciones que realicen las CONVOCANTES pudiera ameritarlo.

Bases de datos

La información disponible sobre los procedimientos de contratación (históricos y vigentes) resulta esencial para la planeación de futuras contrataciones, la formación de proveedores y las labores de seguimiento que realizan diversas autoridades –como la COFECE, cuando se presentan casos de colusión-. No obstante, la búsqueda de información puede volverse un proceso complejo, cuando no existen bases de datos, o bien, cuando la información contenida en las mismas no cumple con los objetivos antes planteados.

En ese sentido, resulta de gran utilidad consolidar la información sobre el desarrollo de las distintas etapas de los procedimientos de contratación que realizan diversas CONVOCANTES (convocatorias,

154 OCDE (2016). *Mejorando la Contratación Pública en el ISSSTE para Obtener Mejores Resultados*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. OECD Publishing. Paris. Pp. 83 – 117. Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/mejorando-la-contratacion-publica-en-el-issste-para-obtener-mejores-resultados_9789264250055-es

bases de los concursos, fallos, contratos, modificaciones a los contratos, entre otros) en plataformas públicas que la sistematicen, contengan datos abiertos,¹⁵⁵ se mantengan actualizadas y permitan realizar comparaciones de forma ágil y adecuada por parte de todos los actores involucrados en las compras públicas (CONVOCANTES, proveedores, autoridades en la materia, entre otros).¹⁵⁶ Asimismo, para apoyar la elaboración de las investigaciones de mercado, sería útil complementar esta base de datos con información –a la que sólo puedan tener acceso las CONVOCANTES– relativa al comportamiento de bienes y servicios en el mercado (por ejemplo: precios, insumos, especificaciones, proveedores, entre otros).¹⁵⁷

Esta información permitiría ahorrar costos de búsqueda, hacer más ágiles los procedimientos de contratación y coadyuvaría a la obtención de mejores resultados por parte de las CONVOCANTES.

RECOMENDACIONES

R.4.2. Conformar bases de datos con información sobre el desarrollo de las distintas etapas de los procedimientos de contratación que realicen diversas CONVOCANTES.

Capacitación a servidores públicos¹⁵⁸

La capacitación a los servidores públicos en temas de competencia y libre concurrencia enfocados a la contratación pública resulta esencial para lograr la correcta implementación de los principios en la materia.

Esta capacitación no solo estaría enfocada a prepararlos con el objeto de detectar oportunamente posibles riesgos de colusión, sino a guiarlos en la inclusión de elementos pro-competitivos en las contrataciones. De esta forma, la capacitación podría promover la conformación de cuadros técnicos que desarrollen adecuadamente las tareas relacionadas con las contrataciones.

155 De acuerdo con el *Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos*, publicado en el DOF el veinte de febrero de dos mil quince, los datos abiertos son datos digitales de carácter público que son accesibles en línea, y pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos, por cualquier interesado (artículo segundo, fracción V). Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015

156 Por ejemplo, COMPRANET se integra “[...] 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; 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 [...]”; de acuerdo con el artículo 2, fracción II, tanto de la LEY DE ADQUISICIONES como de la LEY DE OBRAS.

157 Por ejemplo, el artículo 28 del RLAASP prevé que para integrar la investigación de mercado que mandata la LEY DE ADQUISICIONES deberá utilizarse información obtenida de: i) COMPRANET; ii) organismos especializados; de cámaras, asociaciones o agrupaciones industriales, comerciales o de servicios, o bien de fabricantes, proveedores, distribuidores o comercializadores del ramo correspondiente, y iii) páginas de Internet; por vía telefónica o por algún otro medio, siempre y cuando se lleve registro de los medios y de la información que permita su verificación. En el caso de que la información no se encuentre disponible en COMPRANET, se deberá consultar la información histórica que tenga el área contratante u otras áreas contratantes de las dependencias o entidades.

158 De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la LAASP, la SFP, en el ámbito de sus atribuciones, es la encargada de establecer las directrices relativas a la capacitación de los servidores públicos en materia de contratación.

La mejor comprensión de los elementos relevantes en la materia podría atraer innovaciones al diseño de los procedimientos o la adopción de esquemas que promuevan concursos cada vez más competidos y concurridos.

En este aspecto, la Comisión ha colaborado con importantes compradores, como el IMSS, ISSSTE, el Estado de México, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Relaciones Exteriores en cursos relativos a la importancia de la incorporación de principios de competencia en las compras públicas.

RECOMENDACIONES

R.4.3 Capacitar al personal involucrado en los procedimientos de contratación, con el apoyo de la COFECE, sobre temas relevantes de competencia económica y libre competencia.

Colaboración de la Cofece

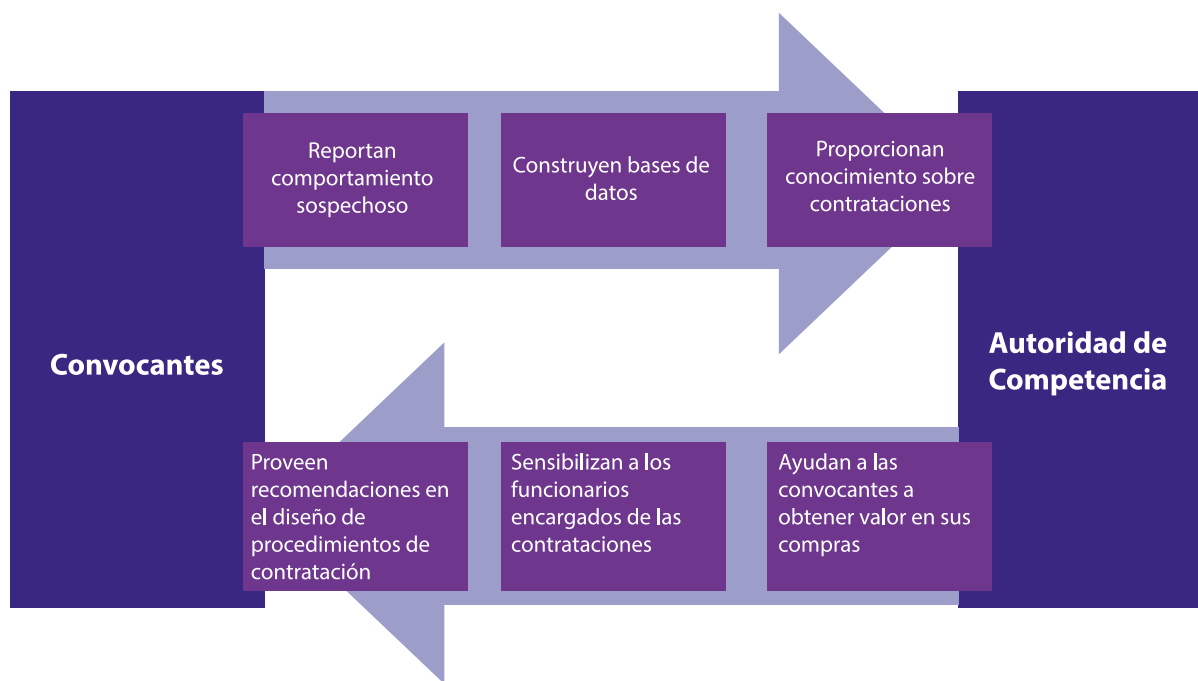
Las contrataciones públicas involucran una serie de objetivos de política pública distintos entre sí, como integridad, transparencia, competencia y eficiencia, los cuales deben adoptarse en conjunto para que el Estado obtenga cada vez mejores condiciones de contratación. Por ello, la colaboración y vinculación entre los distintos actores públicos y privados que tienen incidencia en las mismas, resulta vital para lograrlo.

En el marco de sus facultades, la COFECE puede coadyuvar en esta labor orientando a las CONVOCANTES, por una parte, con respecto a la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de libre competencia y competencia económica en sus procedimientos de contratación y, por otra, en relación con la detección de acuerdos colusorios en las licitaciones para su eventual sanción por parte de esta autoridad.

Por su parte, las CONVOCANTES pueden apoyar las labores de la COFECE en materia de contratación pública, compilando información sobre sus procedimientos y reportando posibles comportamientos anticompetitivos por parte de los participantes. Asimismo, resultaría importante que las CONVOCANTES compartan su experiencia y *expertise* en contrataciones públicas para dar una visión general a la COFECE sobre las mismas.

DIAGRAMA 3

Relación entre las CONVOCANTES y la autoridad de competencia¹⁵⁹



En este sentido, la COFECE ofrece su total disposición para crear canales de comunicación con las CONVOCANTES con el objeto de combatir la colusión en todos sus procedimientos de contratación, así como para asesorarlos, principalmente, en proyectos importantes o de gran escala con el objeto de propiciar una mayor competencia y diversidad de participantes.

RECOMENDACIONES

R.4.4 Establecer espacios de comunicación con la COFECE para obtener asesoría con respecto a la incorporación de principios de competencia y libre concurrencia en los procedimientos de contratación pública y el combate a la colusión.

R.4.5 Someter a consideración de la COFECE, proyectos de contratación pública relevantes a fin de que dicho organismo sugiera la incorporación de medidas protectoras y promotoras de la competencia.

¹⁵⁹ Pachnou, Despina. (2016). *Promoting Better Procurement: Authorities' Co-operation*. Ciudad de México. Latin American Competition Forum.

BIBLIOGRAFÍA

Resoluciones y guías de COFECE

- IO-003-2006. Investigación por prácticas monopólicas absolutas en el mercado de medicamentos licitados por el sector salud en el territorio nacional. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/resoluciones-y-opiniones>
- LI-002-2015. Opinión sobre los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación que se incluirían en las bases del procedimiento de licitación y adjudicación de 5 áreas contractuales que formarán parte de la segunda convocatoria de la Ronda 1, solicitada por la Secretaría de Energía. Disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Procesos%20de%20Privatizacion%20y%20Licitaciones/V249/3/2306003.pdf>
- LI-013-2014. Opinión sobre los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación a incluirse como parte de las bases del procedimiento de licitación y adjudicación de 14 áreas contractuales de la primera convocatoria de la Ronda 1, solicitada por la Secretaría de Energía. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/resoluciones-y-opiniones>
- LI-008-2014. Proyecto de las bases de la licitación pública internacional para la adjudicación de un contrato de compromiso de capacidad de generación y compraventa de la energía eléctrica asociada para desarrollar el proyecto "42 CC Noroeste" bajo el esquema de Productor Independiente de Energía. Disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Procesos%20de%20Privatizacion%20y%20Licitaciones/V281/1/2416511.pdf>
- LI-007-2014. Lineamientos sobre medidas protectoras y promotoras en materia de competencia económica en los procedimientos de licitación de contratos a ser adjudicados a Productores Independientes de Energía. Disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Procesos%20de%20Privatizacion%20y%20Licitaciones/V290/1/2441067.pdf>
- OG-007-2016. Orientación general sobre el proyecto de convocatoria para la contratación consolidada del "Seguro Colectivo de Gastos Médicos Mayores para las Secretarías, Órganos Administrativos Desconcentrados, Entidades y Organismos Autónomos Participantes", solicitada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- OG-002-2015. Orientación general sobre la convocatoria para la licitación pública, electrónica, internacional abierta, bajo la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento y sus anexos, para la adquisición de dispositivos electrónicos para ser dotados a los alumnos de 5° grado de primaria en escuelas públicas que inicien el ciclo escolar 2015-2016, solicitada por la Dirección General de Recursos Informáticos y Servicios de la Secretaría de Educación Pública.
- OPN-006-2015. Opinión sobre: i) la Ley de Comunicaciones y Transportes (LCT) del Estado de Tlaxcala; ii) el Reglamento de la LCT en materia de transporte público y privado; y iii) el Decreto que suspende indefinidamente el otorgamiento de nuevas concesiones y autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en sus diversas modalidades establecidas por el artículo 37 de la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tlaxcala. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/resoluciones-y-opiniones>
- OPN-003-2015. Opinión respecto de la Minuta con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicada en la Gaceta del Senado de la República el 10 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/resoluciones-y-opiniones>
- OPN-002-2015. Opinión sobre la Minuta de Decreto 25295/LX/15 que expide la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado de Jalisco aprobada por la LX Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco y remitida para sus efectos constitucionales al Titular del Ejecutivo del Estado de Jalisco el 22 de enero de 2015. Disponible en: <https://www.cofece.mx>

[mx/cofece/index.php/resoluciones-y-opiniones](http://www.cofece.mx/cofece/index.php/resoluciones-y-opiniones)

- OPN-001-2015. Opinión sobre las bases de la licitación para otorgar un contrato mixto de obra pública para la construcción, suministro, puesta en marcha, operación y mantenimiento de una vía férrea, material rodante, equipos, sistemas y demás componentes del proyecto de tren de alta velocidad México-Querétaro, solicitada por la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/resoluciones-y-opiniones>
- COFECE. *Guía del Programa de Inmunidad*. Disponible en: http://189.206.114.203/images/stories/Documentos/guias/Guia_programa_de_inmunidad_Marzo2013.pdf
- COFECE. *Guía para tramitar un procedimiento de investigación por prácticas monopólicas absolutas*. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>
- COFECE. *Guía para el inicio de investigaciones por prácticas monopólicas absolutas*. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>

Normatividad nacional

- *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*. Publicada en el DOF el 4 de enero del 2000 y cuya última reforma se publicó en el DOF el 10 de noviembre de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf
- *Ley de Aeropuertos*. Publicada en el DOF el 22 de diciembre de 1995 y cuya última reforma se publicó en el DOF el 26 de enero de 2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/15_260115.pdf
- *Ley de Aguas Nacionales*. Publicada en el DOF el 1 de diciembre de 1992 y cuya última reforma se publicó en el DOF el 24 de marzo de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_240316.pdf
- *Ley de Asociaciones Público Privadas*. Publicada en el DOF el 16 de enero de 2012 y sus reformas. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_181215.pdf
- *Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal*. Publicada en el DOF el 22 de diciembre de 1993 y cuya última reforma se publicó en el DOF el 4 de junio de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/27_040614.pdf
- *Ley de la Comisión Federal de Electricidad*. Publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCFE_110814.pdf
- *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*. Publicada en el DOF el 14 de julio de 2014 y cuya última reforma se publicó en el DOF el 18 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_181215.pdf
- *Ley de Hidrocarburos*. Publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_110814.pdf
- *Ley de la Industria Eléctrica*. Publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110814.pdf
- *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. Publicada en el DOF el 4 de enero del 2000 y cuya última reforma se publicó en el DOF el 13 de enero de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf
- *Ley de Petróleos Mexicanos*. Publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf
- *Ley de Puertos*. Publicada en el DOF el 19 de julio de 1993 y cuya última reforma se publicó en el DOF el 23 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/65.pdf>

- *Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario*. Publicada en el DOF el 12 de mayo de 1995 y cuya última reforma se publicó en el DOF el 26 de enero de 2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/209_260115.pdf
- Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Turismo. *Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos*. Publicado en el DOF el 20 de febrero de 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015
- *Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*. Publicado en el DOF el 28 de julio de 2010. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAASSP.pdf
- *Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas*. Publicado en el DOF el 28 de julio de 2010. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPSRM.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública. *Lineamientos para la aplicación y seguimiento de las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal*. Publicados en el DOF el 30 de enero de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5286179&fecha=30/01/2013
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*. Publicado en el DOF el 30 de agosto de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013
- Secretaría de la Función Pública. *Acuerdo por el que se modifica el diverso que expide el Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones*. Publicado en el DOF el 19 de febrero de 2016. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5426312&fecha=19/02/2016
- Secretaría de la Función Pública. *Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones*. Publicado en el DOF el 28 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404567&fecha=20/08/2015
- Secretaría de la Función Pública. *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado Compranet*. Publicado en el DOF el 28 de junio de 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5198192&fecha=28/06/2011
- Secretaría de la Función Pública. *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 el 9 de septiembre de 2010. Disponible en: http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopsf/doctos/comunes/dof09-09-2010_C2.pdf
- Secretaría de la Función Pública. *Guía para consultar información en COMPRANET al realizar la Investigación de Mercado*. Disponible en: <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html>

- Tesis jurisprudencial: *ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. A LAS CONCESIONES RELATIVAS SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONJUNTAMENTE CON LOS ESTABLECIDOS EN LOS NUMERALES QUE CONFORMAN EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE ÉSTA, Y PREFERENTEMENTE LOS RELATIVOS A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS GOBERNADOS*. P./J. 72/2007; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 986. Registro: 170758. Disponible en: <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fd8fd8fcfd&Apendice=1ffdfcfcff&Expresion=ESPECTRO%2520RADIOEL%25C3%2589CTRICO.%2520A%2520LAS%2520CONCESIONES%2520RELATIVAS%2520SON%2520&Dominio=Rubro,Texto&TA TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=3&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=170758&Hit=2&IDs=2002874,170758,1012236&tipoTesis=&Semana=0&tabla=&Referencia=&Tema>

Comunicados, presentaciones y notas de prensa

- Barrionuevo, Ernesto Raúl. (2012). *Compras y contrataciones en la administración pública nacional en Argentina a través de internet mediante orden de compra abierta anual*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia. Disponible en: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/barriern.pdf>
- Cámara de la Industria de la Construcción. (2014). *Presentaciones para Reunión Trilateral de las Cámaras de la Industria de la Construcción en Norteamérica*. San Miguel de Allende, Guanajuato. Disponible en: <http://www.cmic.org/cmhc/economiaestadistica/Trinacional2013/Temas%20Esp%20C3%A9cificos%20de%20la%20Agenda%20CMIC NACF%202014.pdf>
- Comisión Federal de Electricidad. (2015, 14 de octubre). CFE declara desierta la licitación de la Central de Ciclo Combinado Noroeste, en el estado de Sinaloa. Disponible en: <http://saladeprensa.cfe.gob.mx/boletines/show/8284/>
- Pachnou, Despina. (2016). *Promoting Better Procurement: Authorities' Co-operation*. Ciudad de México. Latin American Competition Forum.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Red Compartida*. Disponible en: <http://www.sct.gob.mx/red-compartida/index.html>
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (2015). *Busca SCT promover mayor competencia en el proyecto del tren de alta velocidad México-Querétaro*. Disponible en: <http://www.gob.mx/sct/prensa/busca-sct-promover-mayor-competencia-en-el-proyecto-del-tren-de-alta-velocidad-mexico-queretaro>
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes e Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2015, 17 de julio). *Red Compartida, Compendio de los comentarios recibidos a los criterios generales*. Disponible en: <http://www.sct.gob.mx/red-compartida/descargaPDF/ResumenComentariosCriterios V SCT IFT FINAL.pdf>
- Secretaría de Educación Pública. (2015). *Comunicado 092 de 2015*. Disponible en: <http://www.sep.gob.mx/es/sep1/C092042015#.VqEqDvl96M8>
- Secretaría de Energía. (2016, 14 de febrero). *Nutrida participación en la fase inicial de la primera subasta de largo plazo del mercado eléctrico*. Disponible en: <http://www.gob.mx/sener/prensa/nutrida-participacion-en-la-fase-inicial-de-la-primera-subasta-de-largo-plazo-del-mercado-electrico?idiom=es-MX>
- Secretaría de la Función Pública. *Contrataciones públicas que garanticen las mejores*

condiciones para el Estado. Disponible en: <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/contrataciones-publicas-que-garanticen-las-mejores-condiciones-para-el-estado>

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2015, 30 de enero). *Comunicado de prensa 007-2015*. Disponible en: <http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-007-2015>
- Secretaría de Salud. (2015, 12 de septiembre). *En 2016, la compra consolidada de medicamentos será de 48 mil millones de pesos*. Disponible en: <http://www.gob.mx/salud/prensa/en-2016-la-compra-consolidada-de-medicamentos-sera-de-48-mil-millones-de-pesos>
- Secretaría de Salud. (2015) *Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y otros Insumos para la Salud*. Disponible en: <http://www.sidss.salud.gob.mx/contenidos/OrganosColegiados/ComisionCNPMIS.html>
- Secretaría de Salud. (2011, noviembre). *Evaluación de las perspectivas de la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y otros Insumos para la Salud del Sector Público*. Disponible en: http://www.salud.gob.mx/unidades/transparencia/ifai/eval_pers_doc_final.pdf

Guías, recomendaciones y mejores prácticas nacionales o internacionales

- Auditoría Superior de la Federación. (2014). *Informe General de la Cuenta Pública 2014*. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación. *Problemática General en Materia de Obra Pública*. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf
- Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. *Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios*. Disponible en: <http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurem/ml-procurement/ml-procurement-s.pdf>
- European Commission. (2005). *Explanatory Note – Competitive Dialogue – Classic Directive*. Disponible en: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue_en.pdf
- European Commission. (2003). *Guidelines for Successful Public – Private Partnerships*. Directorate General. Regional Policy. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
- European Commission. (1996). *Libro Verde, La contratación pública en la Unión Europea, Reflexiones para el futuro*. Disponible en: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_es.pdf
- Fiscalía Nacional Económica de Chile. (2011). *Compras Públicas y Libre Competencia*. Serie: Sector Público y Mercado. Disponible en: <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/08/Material-de-Promoci%C3%B3n-1-Compras-p%C3%BAblicas-Abr2011.pdf>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2012). *Guía Práctica de Compras Públicas. Recomendaciones para Comprar Bien a Nivel Estatal*. Disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2012). *Ley modelo de adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles y prestación de servicios de las entidades federativas*. Disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Ley_Modelo_de_Adquisiciones.Final.Sept2012.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2011). *Competencia en las Compras Públicas: Evaluación de la Normatividad Estatal en México*. Disponible en: <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2011/08/Competencia-en-las-compras-publicas-2011.pdf>

[content/uploads/2013/6/Competencia en las compras p%C3%BAblicas.12sept2011_documento \(final\) .pdf](#)

- Ireland Competition and Consumer Protection Commission. (2014). *Consortium Bidding*. Disponible en: http://www.ccpic.ie/sites/default/files/Consortium%20Bidding%20Guide_0.pdf
- ISSSTE. Libro Blanco, Dirección de Administración, *Tercerización del Sistema de Almacenaje y Distribución de Medicamentos y Material de Curación, hacia las Unidades Médicas Usuarias*. Pp.8-18. Disponible en: http://www.issste.gob.mx/images/downloads/transparencia/rendicion-de-cuentas/Libro_Blanco_Tercerizacion.pdf
- OCDE. (2016). *Mejorando la Contratación Pública en el ISSSTE para Obtener Mejores Resultados*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. OECD Publishing. Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250055-es>
- OCDE (2015). *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*. Éditions OCDE. París. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249349-es>
- OCDE (2015). *Hearing on Auctions and Tenders: Further Issues*. Note by the Secretariat. En Working Party No. 2 on Competition and Regulation. OCDE.
- OCDE. (2015). *Government at a Glance 2015*. OECD Publishing. Paris. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en
- OCDE. (2014). *Intelligent Demand: Policy Rationale, Design and Potential Benefits*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers. No. 13. OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz8p4rk3944-en>
- OCDE. (2013). *Estudio sobre la contratación pública del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en México*. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/ISSSTE%20Highlights%20Spanish%20Merged.pdf>
- OCDE. (2013). *Informe Analítico del Secretariado sobre el Marco Jurídico y las Prácticas de Contratación Pública llevadas a cabo por el ISSSTE*. Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en México. Publicaciones de la OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/MexicoISSTEBidRiggingSP.pdf>
- OCDE. (2012). *Estudio sobre la contratación pública. Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica: Instituto Mexicano del Seguro Social*. OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49408711.pdf>
- OCDE. (2011). *Informe del Secretariado sobre las reglas y prácticas de compras públicas del IMSS*. En Combate a la colusión en los procedimientos de compras públicas en México. Publicaciones de la OCDE. Disponible en: http://www.oecd.org/daf/competition/IMSS%20Report_Spanish_FINAL.pdf
- OCDE. (2010). *Roundtable on collusion and corruption in public procurement*. OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf>
- OCDE. (2009). *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement*. OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf>
- OCDE. (2009). *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*. OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/42761715.pdf>
- OCDE. (2009). *Principles for Integrity on Public Procurement*. OECD Publications. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- OCDE. (2008). *Compendio de ejemplos y lecciones aprendidas de las experiencias con el uso de las Metodología para la Evaluación de Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas. Sección I – Intercambio de Experiencias*. Periódico de la OCDE sobre el Desarrollo 2008, Volumen 9, No. 2.

Publicaciones de la OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/40520854.pdf>

- OCDE. (2007). *Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*. OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38309896.pdf>
- OCDE. (2007). *The Role of Competition Authorities in Promoting Competition. Public Procurement*. OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/39891049.pdf>
- OCDE. (2006). *Competition in Bidding Markets*. OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/38773965.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2014). *Cuenta Pública 2014. Estado del Ejercicio del Presupuesto de Egresos por Capítulos de Gasto*. Disponible en: <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/II/C02.03.GFEEPECG.pdf>
- Unión Europea. *Directiva 2014/24/EU*. Disponible en: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/index_en.htm
- Unión Europea. *Directiva 2014/25/EU*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/>
- Unión Europea. (2005). *El Consejo Europeo extraordinario de Lisboa (marzo 2000): hacia la Europa de la innovación y el conocimiento*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ac10241>

Publicaciones académicas

- Albano et al. (2006). *Preventing Collusion in Procurement: a Primer*. En *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press.
- Antitrust Division, US Department of Justice. (2005). *Price Fixing, Bid Rigging, and Market Allocation Schemes: What to Look For?* Department of Justice.
- Arozamena, Leandro y Weinschelbaum, Federico. (2010). *Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas*. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Programa%20ICT4GP%20-%20Documento%20de%20Trabajo%20N%C2%BA1.pdf>
- Cabral et al. (2006). *Procuring Innovations*. En *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press.
- Capobianco, Antonio. *Detecting Bid Rigging in Public Procurement*. OCDE. Disponible en: <http://www.acodeco.gob.pa/acodeco/uploads/pdf/ForoCompetencia/Day%202%20-%2014.00B%20Capobianco%20-%20Detecting%20Bid%20Rigging.pdf>
- Carpineti et al. (2006). *The variety of procurement practice: evidence from public procurement*. En *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press.
- Department of Economic Affairs. Ministry of Finance. (2014). *Developing a Framework for Renegotiation of PPP Contracts. Final Report*. Disponible en: http://pppinindia.com/NPBCP_images/PDFs/DEVELOPING%20A%20FRAMEWORK%20FOR%20RENEGOTIATION%20OF%20PPP%20CONTRACTS.pdf
- Efficiency Unit. (2008). *An Introductory Guide to Public Private Partnerships*. En *Serving the Community by Using the Private Sector*. Segunda Edición. Disponible en: http://www.eu.gov.hk/en/reference/publications/ppp_guide_2008.pdf
- Engel, Eduardo; Fischer, Ronald and Galetovic, Alexander. (2009). *Soft Budgets and Renegotiations in Public-Private Partnerships*. National Bureau of Economic Research. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w15300>
- Engel, Eduardo; Fischer, Ronald and Galetovic, Alexander. (2011). *The Basic Public Finance of*

Public-Private Partnerships. Cowles Foundation for Research in Economics. Yale University. Disponible en: <http://cowles.econ.yale.edu/>

- European Investment Bank. (2012). *An outline guide to Project Bonds Credit Enhancement and the Project Bond Initiative*. Disponible en: http://www.eib.org/attachments/documents/project_bonds_guide_en.pdf
- Flyvbjerg, Bent; Skamris Holm, Mette and Buhl Søren. (2002). *Underestimating Costs in Public Works Projects Error or Lie?* APA Journal, Vol 68, No. 3. Disponible en: <http://flyvbjerg.plan.aau.dk/JAPAASPUBLISHED.pdf>
- Gian Luigi Albano (2015). *Hearing on Auctions and Tenders: Further Issues*. En Working Party No. 2 on Competition and Regulation. OCDE.
- Guasch, J. Luis. (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*. The World Bank. Washington, D.C. Disponible en: <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-5792-1>
- H. Moore, Mark. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press. Disponible en: <http://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674175587>
- Klein, Michael. (2012). *Infrastructure Policy Basic Design Options*. Frankfurt School. Working Paper Series. Disponible en: <http://www.frankfurt-school.de/clicnetclm/fileDownload.do?goid=000000363433AB4>
- Klemperer, Paul. (1999) *Auction theory: a guide to the literature*. Oxford University. Disponible en: <http://www.econ.nyu.edu/user/debraj/Courses/GameTheory2003/Readings/KlempererSurvey.pdf>
- Klemperer, Paul. (2006). *Bidding Markets*. Competition in Bidding Markets. OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/38773965.pdf>
- Kovacic, W. et al. (2006). *Bidding Rings and the Design of Anti-Collusion Measures for Auctions and Procurements*. En *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press.
- Major Projects Leadership Academy. (2012-2015). *Transforming the implementation of Government policy through world class delivery of Major Projects*. MPLA Handbook. University of Oxford. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/405600/MPLA_Handbook_for_gov_uk.pdf
- Milan, Germán. (2009). *Asociaciones Público Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos*. Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Unidos Mexicanos. Experiencia del Reino Unido. Informe final. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37744275>
- Moseley, M. (2013). *An Introduction to the PPI Database and the PPPIRC Website*. En *Infrastructure Project Disputes and the World Bank Group*. Disponible en: <http://www.drbconferences.org/documents/Paris2013/Moseley.pdf>
- Moseley, M. (2013). *PPP Financing Alternatives. Infrastructure in a Market Economy* Harvard Kennedy School. World Bank Infrastructure Team.
- Moseley, M. (2013). *Renegotiation of PPP Transactions and the Avoidance of Contractual Obsolescence. Infrastructure in a Market Economy*. Harvard Kennedy School. World Bank Infrastructure Finance Team.
- The Economist. (2012, December, 15). *Embracing the alternatives*. Disponible en: <http://www.economist.com/news/leaders/21568388-banks-are-changing-means-other-providers-capital-must-step-forward-especially>
- United Kingdom Office of Government Commerce. (2008). *An introduction to Public Procurement*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/>

- [attachment_data/file/62060/introduction-public-procurement.pdf](#)
- World Bank. (2014). *Public-Private Partnerships Reference Guide Version 2.0*. Disponible en: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20>
 - World Bank. (2011). *Curbing Fraud, Corruption and Collusion in the Road Sector*. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/Roads_Paper_Final.pdf
 - World Economic Forum. (2010). *Paving the way: maximizing the value of private finance infrastructure*. En colaboración con PricewaterhouseCoopers. Disponible en: <http://www.weforum.org/reports/paving-way-maximizing-value-private-finance-infrastructure>

DIRECTORIO

Alejandra Palacios Prieto
Comisionada Presidenta

AUTORIDAD INVESTIGADORA

Carlos Mena Labarthe
Titular de la Autoridad Investigadora

Brenda Gisela Hernández Ramírez
Directora General de la Oficina de Coordinación

Francisco Rodrigo Téllez García
Director General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas

Estanislao Sandoval Bosch
Director General de Investigaciones de Mercado

Octavio Rodolfo Gutiérrez Engelmann Aguirre
Director General de Mercados Regulados

Julio García Pérez
Director General de Inteligencia de Mercados

SECRETARÍA TÉCNICA

Sergio López Rodríguez
Secretario Técnico

Fidel Gerardo Sierra Aranda
Director General de Asuntos Jurídicos

Juan Manuel Espino Bravo
Director General de Estudios Económicos

José Luis Ambriz Villalpa
Director General de Concentraciones

UNIDAD DE PLANEACIÓN, VINCULACIÓN Y ASUNTOS INTERNACIONALES

Alejandro Faya Rodríguez
Jefe de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales

David Lamb de Valdés
Director General de Promoción a la Competencia

José Nery Pérez Trujillo
Director General de Planeación y Evaluación

Erika Alejandra Hernández Martínez
Directora General de Asuntos Contenciosos

Enrique Castolo Mayén
Director General de Administración

AGRADECEMOS LOS COMENTARIOS RECIBIDOS POR PARTE DE:

AGON, Economía, Derecho y Estrategia

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC)

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

El contenido de este documento y las recomendaciones son autoría exclusiva de la Comisión Federal de Competencia Económica.





Comisión
Federal de
Competencia
Económica

UN MÉXICO MEJOR ES
COMPETENCIA DE TODOS
