

Referencia: Proyecto de decreto por el que se expide una nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (“Proyecto de LAASSP”). Resumen de análisis preliminar.

El 13 de marzo de 2025 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el Proyecto de LAASSP¹ presentado como iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, en torno al cual se formulan algunos comentarios.

Nota: En el presente análisis no se realiza un resumen de todo el ordenamiento, sino que únicamente se comentan algunos de los principales puntos que, derivados de un estudio preliminar, se pueden apreciar como cuestiones novedosas y relevantes que pudieren representar un impacto, ya sea negativo o positivo, en los particulares sujetos a la citada Ley. Los puntos que no se comentan aquí no son abordadas por la finalidad ejecutiva del presente estudio, o bien, porque no implican cambio al régimen jurídico de contrataciones públicas actual (gran parte de la regulación se mantiene en los mismos términos).

Opinión preliminar: Aunque existen cuestiones positivas que adelante se comentarán, lo cierto es que existen otras negativas, tales como la inclusión en la Ley de muchas de las irregularidades cometidas en la práctica en los últimos años simplemente se “legalizan”, como adelante se mencionan.

En torno a lo anterior, a continuación se comentan algunas cuestiones relevantes, partiendo de la estructura del mismo Proyecto de LAASSP y se enfatizan aquellas cuestiones consideradas de mayor impacto:

I. Disposiciones Generales

1. La LAASSP vigente permite que tal ordenamiento no sea aplicable en contratos celebrados entre autoridades, excepción hecha si la autoridad obligada a entregar el bien o prestar el servicio a la otra autoridad no tiene capacidad para realizarlo por sí misma y por tanto contrate a un tercero particular. El Proyecto de LAASSP establece lo mismo, sin embargo, permite la contratación del tercero privado siempre que el valor del monto pagado a este no exceda el 30% del importe del contrato entre autoridades. Así, se permite la intervención de terceros particulares en contratos entre autoridades sin aplicar la ley administrativa siempre que no se rebase el porcentaje referido (lo que consideramos que lejos de obstaculizar la elusión de aplicación de la LAASSP, lo puede facilitar).

2. Actualmente la LAASSP establece de manera genérica que las dependencias y entidades deberán regular ciertas cuestiones en sus Políticas, Bases y Lineamientos (conocidas como “Pobalines”); sin embargo, el Proyecto de LAASSP establece que tales Pobalines serán emitidos exclusivamente por la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno (“SAyB”), quien en todo caso podrá autorizar caso por

¹ <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2025/mar/20250313-I.pdf>

caso que otras autoridades emitan lineamientos de contratación específicos cuando resulte necesario.

3. La LAASSP se refiere a la figura de “interpósita persona” pero no la define, mientras que el Proyecto de LAASSP la define como “aquella que actúe en nombre propio, pero en interés de otro u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas para participar en procedimientos de contratación regulados en la presente Ley”.

4. En torno a la figura del precio no aceptable, es decir, aquél que derivado de la investigación de mercado o del promedio de las ofertas presentadas resulte superior en un 10%, el Proyecto de LAASSP establece que también será precio no aceptable cuando el monto ofertado en el procedimiento exceda el presupuesto autorizado para la contratación.

5. La LAASSP establece que el precio no conveniente es aquél que se obtiene del promedio de precios preponderantes que resulten de las proporciones restando el porcentaje que cada autoridad determine en sus Poblaciones, y en el Proyecto de LAASSP se establece un porcentaje fijo de 40% inferior al que se haya obtenido como promedio en la investigación de mercado o en su defecto al promedio de las ofertas presentadas en el procedimiento de contratación.

6. La LAASSP y su Reglamento establecen que cualquier autoridad puede consolidar (en el caso de salud los lineamientos² establecen que es Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V. quien ejecuta la consolidación con las instrucciones de la Secretaría de Salud). En ese punto, el Proyecto de LAASSP establece que es la SAYB quien tiene a su cargo la política para determinar los bienes y servicios cuya adquisición podrá ser consolidada, para lo que contará con un Comité de Contrataciones Estratégicas quien en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (“SHCP”) realizarán las investigaciones de mercado para el análisis de la consolidación.

Del Proyecto de LAASSP se desprende que la SAYB es la autoridad rectora en materia de contrataciones públicas, sin embargo, corresponde a la SHCP llevar a cabo los procedimientos de contratación consolidados, a menos que la SAYB autorice expresamente caso por caso a cualquier otra autoridad para llevarlos a cabo.

7. El Proyecto de LAASSP regula también a los denominados “acuerdos marco” (en la LAASSP “contratos marco”) que son acuerdos celebrados con la SHCP con diversos proveedores para la compra de bienes de uso reiterado y que en caso de adquirirse no requieren de procedimiento de contratación alguno salvo la celebración de un contrato específico (se delega a la facultad reglamentaria la regulación de su adjudicación) o emisión de ordenes de suministro. Tales adquisiciones se realizarán a través de una **Tienda Digital del Gobierno Federal** cuyas contrataciones serán reguladas por disposiciones específicas que emitirá la SAYB.

² <https://www.dof.gob.mx/2024/SALUD/LINEAMIENTOS-PARA-LOS-PROCEDIMIENTOS-DE-CONTRATACION-CONSOLIDADA.pdf>

Existirá un procedimiento para que proveedores interesados puedan celebrar con la SHCP un acuerdo marco y que en caso de ser rechazados puedan recurrir.

II. De los procedimientos de contratación

8. La LAASSP solo contempla tres clases de procedimientos de contratación que son la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa; sin embargo, el **Proyecto de LAASSP contempla cuatro adicionales, por lo que se contemplarían 7 procedimientos: i) licitación pública; ii) invitación a cuando menos tres personas; iii) adjudicación directa; iv) diálogo competitivo; v) adjudicación directa con estrategia de negociación; vi) asignación de un contrato específico derivado de la suscripción de un acuerdo marco; y, vii) asignación de órdenes de suministro derivados de la Tienda Digital del Gobierno Federal o de servicios conforme a los catálogos electrónicos.**

Se establece que la licitación es la regla general y el resto excepciones, aunque en nuestro concepto pareciera opción y no regla general, como adelante se comenta. El diálogo competitivo y la adjudicación directa con estrategia de negociación solo pueden ser llevadas a cabo por la SHCP con autorización de la SAyB, aunque solo respecto del primero se autoriza que otra autoridad pueda realizarlo con autorización de la SAyB.

Todos los procedimientos serán electrónicos a través de la **Plataforma Digital de Contrataciones Públicas** (“Plataforma”) salvo limitadas excepciones.

9. Para las licitaciones nacionales el Proyecto de LAASSP establece el mismo grado de integración nacional cuando se trate de bienes (65%), pero se otorgan facultades a la SAyB para establecer en reglas generales excepciones a tal contenido.

10. En el Proyecto de LAASSP no existe cambio en cuanto a la regulación de las licitaciones internacionales bajo tratados, pero sí en cuanto a las licitaciones abiertas donde **se amplía el catálogo de supuestos donde puede realizarse.**

La LAASSP solo contempla dos supuestos para llevar a cabo una licitación internacional abierta, que son cuando se hubiese declarado desierta una licitación nacional o cuando así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos; sin embargo el Proyecto de LAASSP adiciona los siguientes tres supuestos: i) **que sea conveniente en términos de precio derivado que del resultado de la investigación de mercado el precio más bajo es internacional sin cobertura de tratados, aunque con un margen preferencia solo al producto nacional del 15%** (no se otorga ese beneficio respecto al producto bajo la cobertura de tratados, lo que consideramos atenta con el principio de trato nacional³); ii) cuando se acredite con la investigación de mercado que no existe en el país proveedor nacional o que los existentes no pueden atender el requerimiento con las características solicitadas; y, iii) el mismo caso anterior, pero cuando no existan en los países cubiertos por tratados proveedores o bienes con las características requeridas.

³ Esa afectación es vigente con la actual LAASSP, pero se podría agravar con el Proyecto de la LAASSP que, aunque mantiene la falta de trato nacional a las personas y bienes bajo cobertura, facilita la realización de licitaciones internacionales abiertas.

En resumen, el Proyecto de LAASSP plantea excepciones que facilitan ampliamente la realización de licitaciones internacionales abiertas. Cabe señalar que las tres modalidades conforme al orden (nacional, internacional bajo tratados e internacional abierta) pueden ser utilizadas no solo en licitaciones públicas, sino también en invitación a cuando menos tres personas y adjudicaciones directas.

11. Si bien la LAASSP prevé la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento, el proyecto de LAASSP establece su utilización “privilegiada” conforme a reglas que en el futuro expida. A diferencia del texto vigente, esta modalidad no solo podrá utilizarse en licitaciones públicas, sino también en invitación a cuando menos tres personas y en la investigación de mercado de la adjudicación directa. Así, si esta figura puede utilizarse en las modalidades de contratación antes señalada y si en suma a ésta se considera el diverso método de contratación denominado “diálogo competitivo”, parece claro que la intención es que el método binario (propuesta técnica solvente y propuesta económica más baja) no sea el método definitorio de adjudicación, **si no que la etapa final que decida la adjudicación sea el descuento que puedan ofrecer los competidores.**

12. **Se establece en favor de las Micro, pequeñas y medianas empresas nacionales y a los grupos de atención prioritaria⁴, solo en licitaciones nacionales, un margen comparativo de preferencia del 5% respecto del precio los demás licitantes.** También se establece que en caso empate en los casos de utilización de puntos y porcentajes, costo beneficio o método binario, se otorgará el criterio de adjudicación será en favor de las empresas referidas. Esto no parece adecuado, pues aun cuando la intención podría ser favorecer el crecimiento de tales empresas, puede generar prácticas indebidas como que empresas o distribuidores constituyan intencional y malintencionadamente esa clase de empresas para obtener ese margen del 5% que podría resultar significativo.

13. **El Proyecto de la LAASSP adiciona diversos supuestos de impedimento para ser contratado tales como: i) la prohibición para participar en procedimientos de contratación respecto de personas físicas o morales que tengan vínculos o relaciones de negocios, laborales, profesionales, personales o de parentesco por consanguinidad o incluso afinidad hasta el cuarto grado con ciertas personas servidoras públicas que puedan con la que pueda existir conflicto de interés; ii) Personas morales de derecho privado de las que las personas servidoras públicas designadas por el Titular del Ejecutivo hayan formado parte en los dos últimos años previos a la fecha de celebración del procedimiento de contratación; iii) las que no se encuentren al corriente de sus obligaciones fiscales; y, iv) Los que hubieren sido sancionados por incurrir en prácticas monopólicas absolutas.**

14. El Proyecto de LAASSP establece la obligatoriedad del uso de los criterios de evaluación de puntos y porcentajes o costo beneficio cuando se requieran obtener bienes o servicios que conlleven el uso de características de alta especialidad técnica o de innovación tecnológica.

⁴ En nuestro concepto, en el caso de “las constituidas o conformadas por grupos de atención prioritaria” debe entenderse que el margen de preferencia concedido resultará aplicable a aquellas personas morales que se constituyan o conformen únicamente y en su totalidad por dichos grupos de atención prioritaria, y no por dichos grupos en conjunto con otras personas que no sean calificables como grupos de atención prioritaria.

15. En el Proyecto de la LAASSP se mantienen las excepciones a la licitación pública, pero **se adiciona, para permitir la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa, el supuesto consistente en “se trate de adquisiciones a fabricantes, en aquellos casos en que estos ofrezcan mejores condiciones de mercado”**. Se considera que otra excepción a la licitación adicional es la referida en los incisos 17 y 19 siguientes.

16. El Proyecto de LAASSP regula el procedimiento de adjudicación directa (siempre que se actualicen las causales de excepción) como una clase de “simulación” de licitación pública abreviada (en la medida en que se justifiquen cuestiones como peligro en la salubridad o circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales que pueden ser supuestos vagos). Es algo que ya hacían las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los últimos años, pero ahora se busca legalizar y regular.

Se regula también un procedimiento abreviado para la adjudicación directa, que tiene como acto previo una “cotización” y se inicia formalmente con la “confirmación de cotización” que tendrá una vigencia mínima de 20 días hábiles y dentro del mismo término de tal vigencia se emitirá y notificará el resultado con el que termina el procedimiento de adjudicación directa y si no se emite resolución en tal término se entenderá como no aceptada (cuando menos existirá certeza de lo que ocurrirá).

17. El Proyecto de LAASSP establece como nuevo procedimiento de contratación la adjudicación directa con estrategia de negociación que llevará a cabo la SHCP con autorización de la SAyB sin sujetarse al procedimiento de licitación pública (es así en realidad un nuevo supuesto de excepción) que también es una clase de licitación “simulada” cuando existan casos de urgencia justificado de cualquier autoridad o no sea posible recibir los bienes o servicios a tiempo mediante licitación o invitación a cuando menores tres personas.

Se regula su procedimiento (como una licitación simplificada) donde se difunde la solicitud de cotización en la Plataforma, cualquier persona puede participar confirmando su participación en el plazo de un día hábil, se deben presentar propuestas en tres días hábiles y un día hábil después se notifica el resultado de la evaluación de las propuestas, para celebrar también al día hábil siguiente un acto de negociación (cuya duración máxima es de 12 horas) entre las empresas con propuestas solventes y un líder designado por la SHCP (la negociación puede ser por la Plataforma o presencial)

La negociación se inicia con las personas que ofertaron el menor precio. De no obtenerse ningún beneficio, se notificará en un plazo máximo de 12 horas tal situación, para que se realice una oferta subsecuente des descuentos. Cualquier persona puede acudir como observador al proceso.

18. La LAASSP establecía que, con la notificación del fallo, sin perjuicio de la posterior firma del contrato, son exhibibles los derechos y obligaciones establecidas en el modelo de contrato. El Proyecto de LAASSP establece lo mismo, pero lo extiende al fallo de adjudicación directa.

19. El Proyecto de la LAASSP establece como nuevo procedimiento de contratación el diálogo competitivo, que puede autorizar la SAyB para que se lleve a cabo sin sujetarse al procedimiento de licitación pública e incluso sin previa investigación de mercado, como otra forma de simulación de licitación pública en suma a las referidas en los incisos 16 y 17 anteriores cuando: i) sea necesario que la prestación o suministro sea como se encuentre disponible en el mercado para satisfacer las necesidades del área usuaria o requirente; ii) cuando la

prestación del servicio o el suministro de bienes incluya un proyecto o soluciones innovadoras; o, iii) atendiendo a la dificultad del proyecto, no sea posible establecer con precisión las especificaciones técnicas.

Se regula su procedimiento en dos etapas, una preparatoria y una conclusiva con la participación de cuando menos tres candidatos precalificados y con la participación de un representante de la SAYB y un testigo social.

La etapa preparatoria inicia con la difusión por parte de la SHCP por 10 días el comunicado de diálogo competitivo a través de la Plataforma estableciendo los requisitos correspondientes y la primera etapa contendrá tres fases que subsumen presentación de documentos para determinar candidatos precalificados, segunda fase de evaluación de documentos presentados y tercera fase donde la SHCP publicará la lista de los candidatos precalificados que resultaron de la evaluación para iniciar el diálogo con los mismos (la finalidad del diálogo es definir el objeto y alcance de la contratación para satisfacer las necesidades objeto del comunicado inicial). Los diálogos pueden ser uno o varios sucesivos (hasta como máximo por 25 días con prórroga por un plazo igual), por plataforma o presencialmente y de manera individual o en conjunto.

La segunda etapa es la conclusiva que consta de dos fases. En la primera se publica en la Plataforma la notificación para la presentación de propuestas técnicas y económicas, y la segunda que es la evaluación de las propuestas (que se realizará en un plazo de 5 días y en donde la autoridad puede solicitar información complementaria siempre que no se varíe “significativamente” la propuesta) cuyo resultado general será publicado mediante acta en la Plataforma.

Evaluada las propuestas económicas, la convocante notificará a los postulantes a través de la Plataforma si sus propuestas técnicas fueron aprobadas y de ser el caso se procede a evaluar las propuestas económicas. La autoridad llevará a cabo negociaciones con el postulante cuya oferta económica presente las mejores condiciones conforme al criterio de evaluación que se hubiese establecido. El fallo se emitirá dentro de los 10 días hábiles siguientes a la conclusión del acto de presentación y apertura de proposiciones. Se estipulará que los derechos inherentes a la propiedad intelectual se constituirán en favor de la autoridad.

20. Como puede apreciarse, de los señalado en los puntos 16, 17 y 19, un objetivo primordial del Proyecto de LAASSP es evitar procesos licitatorios con el objetivo de simplificar las licitaciones, lo que puede redundar en potencia de daños a la competencia, transparencia y a los principios previstos en el artículo 134 Constitucional si no son utilizados correctamente.

III. Contratos

21. El Proyecto de LAASSP adiciona dos requisitos de relevancia con los que deben contar los contratos administrativos: i) procedimientos de resolución de controversias distintos al procedimiento de conciliación (lo que apertura la posibilidad de otra clase de negociaciones para resolver controversias); y, ii) **la obligación del proveedor para mantenerse al corriente de sus obligaciones fideicomisarias durante la vigencia del contrato lo que deberá acreditarse en los plazos que determine la autoridad mediante las opiniones positivas de las autoridades fiscales correspondientes (lo que implica que no sólo se trata de un requisito para contratar o formalizar un contrato, sino incluso para que no sea rescindido).**

22. El Proyecto de LAASSP establece que todas las formalizaciones de contrato serán a través de la Plataforma (lo que otorgaría seguridad y certidumbre jurídica) y, algo importante, que los contratos se extinguen por el cumplimiento de las obligaciones (existen casos en que las autoridades continuaban solicitando el suministro aun cuando el monto máximo del contrato se había agotado generando problemas de cobrabilidad).

23. La LAASSP establece la prohibición de cesión de derechos y obligaciones de un contrato salvo los derechos de cobro, el Proyecto de LAASSP continúa con la misma disposición pero exceptúa de ello los casos de fusión, escisión o transformación de sociedades, siempre que la nueva sociedad que resulte cuente con la solvencia necesaria y se autorice previamente por la autoridad (lo que es algo benéfico en tanto en muchos casos diversos negocios de un grupo empresarial eran escindidos durante la vigencia del contrato dificultando las operaciones mercantiles).

24. Se modifica el plazo de pago, que si bien se reduce de 20 a 17 días hábiles como máximo, de manera negativa se establece que tal plazo se interrumpe mientras los bienes son verificados y aceptados, lo que debe ocurrir en 10 días. Entonces, la eventual problemática práctica podría ocurrir en el supuesto en que las autoridades no respeten el plazo de 10 días para realizar la verificación y aceptación.

25. La LAASSP establecía la terminación anticipada de los contratos por existir razones justificadas, el Proyecto de LAASSP mantiene la misma posibilidad, pero adiciona como causal de terminación anticipada el acuerdo entre particular y autoridad (pacto de voluntades).

26. Se sustituye CompraNet por la Plataforma como herramienta oficial y transaccional como única fuente de información y herramienta de participación en los eventos de contratación.

IV. Infracciones y sanciones

27. La sanción económica máxima se eleva de 1000 veces el salario mínimo general elevado al mes a **3000 veces la UMA** diaria vigente elevada al mes y la inhabilitación se eleva del máximo de 5 años a **7 años**. Tanto la sanción económica como la inhabilitación **pueden aumentarse en un tercio si con motivo de la infracción se afectó o puso en riesgo la salud, educación, seguridad social o ejecución de programas prioritarios o proyectos estratégicos**.

V. Solución de controversias

Inconformidad

El Proyecto de LAASSP establece:

28. Para el caso de la convocatoria y las juntas de aclaraciones, no basta con haber expresado interés para participar en la licitación, sino que será necesario solicitar aclaraciones a la convocante, para poder presentar inconformidad en contra de dichos actos (convocatoria y juntas de aclaraciones).

29. Para el caso del diálogo competitivo, la inconformidad podrá presentarse dentro de los 6 días siguientes a la fecha de publicación del fallo respectivo.

30. En cuanto a los requisitos de la inconformidad, se establece que la representación legal de los promoventes se acreditará con el instrumento legal que previamente fue registrado para la obtención del registro electrónico en la Plataforma, lo que en principio impediría la promoción por parte de terceros no registrados en la plataforma, lo que resulta inconstitucional.

31. Se introduce la posibilidad de que se practiquen las notificaciones por correo electrónico, siempre que lo consienta el inconforme, señalándose que las notificaciones surtirán efectos el mismo día en que sean realizadas, lo cual resulta particularmente peligroso por ser poco claro.

En ese sentido, debe recordarse que de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las actuaciones administrativas deben realizarse en días y horas hábiles, por lo que la regla señalada, es decir, que las notificaciones surtan efectos el día en que sean realizados, únicamente debería entenderse aplicable para aquellos casos en que la notificación se realice en días y horas hábiles; sin embargo al no establecerse así, se abre la puerta en que se realicen notificaciones por correo electrónico en horas inhábiles, y deje a los particulares en estado de incertidumbre.

32. Respecto a las causales de sobreseimiento de la inconformidad, se aclara que en el caso de inconformidades presentadas por las partes que presentaron propuestas conjuntas, el desistimiento debe presentarse por la totalidad de quienes hubieren suscrito la inconformidad.

33. Por cuanto hace al cierre de la instrucción, si bien en el artículo 72 de la Ley vigente se establece que "cerrada la instrucción", la autoridad debe dictar resolución en un término de 15 días, en la propuesta que se comenta se establece expresamente que la autoridad cerrará la instrucción una vez transcurrido el término de 3 días para formular alegatos, lo que deja al arbitrio de la autoridad el momento de dicho cierre de instrucción, al quedar supeditado a que se emita acuerdo expreso al respecto.

34. Se establece un plazo de 15 días para dar cumplimiento a la resolución de la inconformidad, cuando se declare la nulidad total del procedimiento, sin que en la ley vigente exista disposición equivalente.

Procedimiento de Conciliación

35. Se incorporan como supuestos en los que NO pueden ser objeto de conciliación, las desavenencias derivadas de:

- a. Los contratos o pedidos formalizados con motivo de procedimientos no regulados por la LAASSP.
- b. Contratos rescindidos o terminados anticipadamente, no obstante sí puede ser objeto de conciliación el finiquito derivado de tales rescisión o terminación anticipada.

c. Contratos o pedidos que hayan sido materia de otra conciliación, salvo que se aporten elementos no contemplados en la conciliación previa.

d. Transacciones u obligaciones contraídas mediante actos diversos a los contratos previstos en la LAASSP.

Medios de Apremio

36. Se introduce la posibilidad, sin que ello fuera necesario pues los medios de apremio ya se encuentran contemplados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de hacer uso de medios de apremio, que pueden consistir en: i) multa (de 100 a 150 veces el valor diario de la UMA), que puede duplicarse o triplicarse hasta alcanzar 2,000 veces el valor de la UMA; ii) Arresto hasta por 36 horas; iii) solicitar auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno.

Ciudad de México a 20 de marzo de 2025