De la Comisión de la Función Pública, con puntos de acuerdo por los que se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 8, 42, 48 y 53 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Honorable Asamblea:

La Comisión de la Función Pública de esta honorable Cámara de Diputados dictaminando de forma única, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39, numerales 1 y 2, fracción XVIII, 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 82, 84, 85, 176, 177, 180, 182, 183, 187, 188, 190 y 191 demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la honorable asamblea, el siguiente dictamen:

De la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 8, 42, 48 y 53 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Antecedentes

1. El día 3 de septiembre de dos mil siete fue presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, por el diputado Isidro Pedraza Chávez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 8, 42, 48 y 53 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

2. Con fecha 3 de septiembre de dos mil siete la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la turno para su análisis y dictamen a la Comisión de la Función Pública bajo el número de expediente número 2259.

3. La iniciativa, pretende añadir y modificar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, según cita su autor: “en el ánimo de coadyuvar en el cumplimiento de los mandatos constitucionales, mediante el otorgamiento de exenciones en materia de garantías y de penalizaciones, en las relaciones comerciales entre los grupos de campesinos o grupos urbanos marginados y las instancias públicas”.

4. El iniciante manifiesta que la agricultura y en general las actividades agroalimentarias, tienen un carácter estratégico, señalando que son componentes primarios de un concepto de desarrollo nacional que entraña, en su esencia, la satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales de la población.

5. Considera que el carácter estratégico de la alimentación y nutrición de la población, las inscribe dentro del marco de seguridad nacional, y desde esta visión pertenecen a las obligaciones más importantes del Estado mexicano.

6. Asimismo puntualiza que dentro del desarrollo económico, el campo mexicano ha jugado un papel fundamental, aportando los bienes alimentarios socialmente necesarios, a precios subsidiados por los productores rurales, habiéndose transferido una importante porción del excedente económico generado en el campo a las áreas urbanas, sin que haya existido reciprocidad en los flujos netos de recursos públicos, que hayan permitido un desarrollo equilibrado campo-ciudad. “Lo anterior ha implicado un flujo financiero neto desfavorable al campo, lo que ha traído como consecuencia la creciente descapitalización, atraso relativo en materia tecnológica, menor productividad relativa y falta de competitividad, dando como resultado ingresos insuficientes para la satisfacción de las necesidades sociales fundamentales, siendo precisamente en las zonas rurales donde se localiza la mayor proporción de pobreza extrema en el país, es decir alrededor del 68% de los casi 24 millones de habitantes en pobreza extrema oficialmente reportados para el año 2000”.

7. Considera que las políticas públicas vigentes, no han reconocido las profundas diferencias que existen en el campo mexicano, esto lleva implícito la ejecución de políticas “iguales para los desiguales”, lo que trae como consecuencia la reproducción y ampliación de las desigualdades prevalecientes en el ámbito rural, debido a que tal tipo de políticas, favorecen generalmente a los actores rurales con mayores recursos.

Consideraciones

Primera. La iniciativa de merito tiene por objeto reformar los artículos 8, primer párrafo; 42, último párrafo; 48, segundo párrafo, y 53, primer párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, con el propósito de coadyuvar en el cumplimiento de los mandatos constitucionales previstos en los artículos 25 y 27, fracción XX, mediante el otorgamiento de exenciones en materia de garantías y de penalizaciones, en las relaciones comerciales entre grupos de campesinos o grupos urbanos marginados y las instancias públicas.

Lo anterior, en virtud de que el Ejecutivo federal dispone de una serie de políticas e instrumentos que pueden ser utilizados para dar cauce al acatamiento de los mandatos constitucionales aludidos, entre los que se encuentran los diversos programas de adquisición de bienes y servicios para el cumplimiento de sus funciones sustantivas, reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y en el universo de proveedores de las dependencias y entidades del sector público, se hace referencia a los campesinos o grupos urbanos marginados, y si bien lo que la Ley pretende, en los hechos se queda en buenos deseos: dar a tales grupos, debido a su situación de marginación, facilidades en las relaciones comerciales que con ellos establezcan las instancias públicas, en materia de garantía de contratos y de penalizaciones por su incumplimiento, sin embargo, las decisiones correspondientes las sujeta a la determinación del servidor público respectivo, quien actúa bajo su responsabilidad, lo que le ha impedido en la práctica, el goce, por parte de tales grupos, de esas facilidades, según lo afirma el iniciante en la correspondiente exposición de motivos.

La iniciativa de mérito no resulta contar con los elementos necesarios para ser aprobada por esta comisión dictaminadora, en virtud de que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, y cuando dichas licitaciones no sean idóneas para asegurar las condiciones mencionadas, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, como lo dispone el artículo 134 constitucional.

Segunda. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, retoma los principios constitucionales para realizar las adquisiciones, arrendamientos y servicios, indicando que en los procedimientos de contratación respectivos, deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere, entre otras, a penas convencionales y garantías, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada a dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

Al respecto, se estima conveniente que en forma previa a la formulación de los argumentos que fijen la postura de esta Comisión en relación con la iniciativa que nos ocupa, se proceda a transcribir el texto propuesto por el diputado Isidro Pedraza Chávez.

Así pues, encontramos que la iniciativa se formula en los términos siguientes:

“Artículo Único. Se reforman los artículos 8, primer párrafo; 42, último párrafo; 48, segundo párrafo; y 53, primer párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para quedar como sigue”:

Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público

Título Primero  
Disposiciones Generales

Capítulo Único

Artículo 8. Atendiendo a las disposiciones de esta ley y a las demás que de ella emanen, la Secretaría de Economía dictará las reglas que deban observar las dependencias y entidades, derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas, otorgándoseles condiciones preferenciales a las del ámbito rural.

Capítulo Segundo  
De la Licitación Pública

Capítulo Tercero De las Excepciones a la Licitación Pública

Artículo 42.

Para fomentar el desarrollo y la participación de las empresas nacionales micro, pequeñas y medianas, con atención preferencial a los de tipo rural, las dependencias y entidades estarán sujetas a que las operaciones comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que a se refiere este artículo, sean adjudicadas a aquellas cuando menos el cincuenta por ciento del valor de las adquisiciones.

Título Cuarto  
De los Contratos

Capítulo Único

Artículo 48.

Para los efectos de este artículo, los titulares de las dependencias o los órganos de gobierno de las entidades, fijarán las bases, forma y porcentajes a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse. En los casos señalados en los artículos 41, fracciones IV y XIV, y 42 de esta Ley, el servidor público que deba firmar el contrato, bajo su responsabilidad, podrá exceptuar al proveedor, de presentar la garantía de cumplimiento del contrato respectivo; tratándose del caso referido en la fracción XI del artículo 41 de esta Ley, la excepción no tendrá ninguna restricción.

Artículo 53. Las dependencias y entidades deberán pactar penas convencionales a cargo del proveedor por atraso en el cumplimiento de las fechas pactadas de entrega o de la prestación del servicio, las que no excederán del monto de la garantía de cumplimiento del contrato, y serán determinadas en función de los bienes o servicios no entregados o prestados oportunamente. En las operaciones en las que se pactare ajuste de precios, la penalización se calculará sobre el precio ajustado. Estas disposiciones no aplican para el caso previsto en la fracción XI del artículo 41 de esta Ley.

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Tercera. Del análisis a la exposición de motivos, así como de la reforma a los artículos 8, primer párrafo; 42, último párrafo; 48, segundo párrafo; y 53, primer párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se desprende lo siguiente:

Toda vez que en México la pobreza extrema, rural y urbana, expresa una realidad lacerante, prevaleciendo condiciones de mayor marginación en el medio rural, que se acentúa en la mayoría de los pequeños productores con tierras lejanas a los servicios y mercados, las reformas propuestas pretenden privilegiar la contratación de las empresas de tipo rural, con el objeto de que el Estado cumpla con los mandatos constitucionales establecidos en los artículos 25 y 27 fracción XX.

Al respecto, es importante considerar que el artículo 25 Constitucional señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

Por su parte, la fracción XX del artículo 27 de la Carta Magna, se refiere a que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

En este sentido, se considera que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, si bien prevé la existencia de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas, así como adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, el ordenamiento jurídico que establece las normas y principios básicos para el desarrollo integral del país, es la Ley de Planeación.

Cuarta. Asimismo, como ya se mencionó con anterioridad, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, retoma los principios constitucionales establecidos en el artículo 134, aplicables a las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, indicando que en los procedimientos de contratación respectivos, deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere, entre otras, a penas convencionales y garantías, debiendo proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada a dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

Quinta. En lo referente a la reforma del artículo 8, es importante hacer notar que la referencia a las empresas del ámbito rural no es necesaria, ya que éstas se encuentran consideradas en el concepto de Mipymes, establecido el artículo 3, fracción III, de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Sexta. Por lo que se refiere al artículo 42, se estima que la propuesta de señalar que las operaciones que se adjudicarán a las micro, pequeñas y medianas empresas, será al menos el cincuenta por ciento de “las adquisiciones”, en lugar de “los contratos”, limitará los beneficios que actualmente se otorgan a dichas empresas por parte de la Ley, ya que en el concepto “contratos”, se incluyen los relativos a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, en tanto que el concepto “adquisiciones”, estaría referido sólo a la adquisición de bienes.

Séptima. La propuesta de reformas a los artículos 48 y 53, en virtud de que la Ley es de orden público y por ello su interés es garantizar que la adquisición de bienes o servicios por parte del Estado, se realice en las mejores condiciones posibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias, no resultaría procedente establecer la obligación de exceptuar de garantías a los campesinos o grupos urbanos marginados con quienes se contrate, así como de la aplicación de penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o en la prestación de los servicios.

Octava. Aunado a lo anterior la LAASSP ya prevé normas que tienden a favorecer o estimular la participación de esa clase de grupos en los procedimientos de contratación pública, de ahí que la reforma resulta innecesaria. En efecto los artículos 8, 23, 28 y 36 Bis de la LAASSP, establecen diversas disposiciones tendientes a promover y favorecer la participación de la micro, pequeñas y medianas empresas nacionales en los procedimientos de contratación pública.

Novena. El artículo 8 determina que “la Secretaría de Economía dictará las reglas que deban observar las dependencias y entidades, derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente las micro, pequeñas y medianas. Adicionalmente, las dependencias y entidades deberán diseñar y ejecutar programas de desarrollo de proveedores de micro, pequeñas y medianas empresas nacionales para genera cadenas de economía tomará en cuenta la opinión de la Secretaría de la Función Pública.

Décima. El artículo 23 en sus fracciones II y V, determina que el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de la Función Pública, determinará las dependencias y entidades que deberán instalar comisiones consultivas mixtas de abastecimiento, en función del volumen, características e importancia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten. Dichas Comisiones tendrán por objeto, entre otros aspectos, colaborar en la instrumentación de programas de desarrollo de proveedores nacionales; y promover acciones que propicien la proveeduría con micro, pequeñas y medianas empresas, así como el consumo por parte de otras empresas de los bienes o servicios que produzcan o presten aquellas.

Décima Primera. Por su parte, el artículo 28 de la LAASSP establece que tratándose de licitaciones públicas en las que participen de manera individual micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, no se aplicara la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento, que evidentemente, favorecen la competitividad ente las grandes empresas.

Décima Segunda. El artículo 36 Bis de la ley, señala que una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará al licitante cuya oferta resulte solvente, y que en caso de existir igualdad de condiciones se dará preferencia a las personas que integran el sector de micro, pequeñas y medianas empresas nacionales; y que de subsistir el empate entre las personas del sector señalado, la adjudicación se efectuara a favor del licitante que resulte ganador del sorteo que se realice en términos del reglamento de la ley.

Décima Tercera. Adicionalmente a esas normas tendientes a favorecer y promover la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, los numerales 41, fracciones IX y XI y 48 de la LAASSP, disponen con claridad que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa cuando “se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semi procesados, semovientes”, o bien cuando “se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales”.

Décima Cuarta. Asimismo el citado numeral 48, que regula las figuras de las garantías por anticipos y para el cumplimiento de los contratos, establece que los titulares de las dependencias o los órganos de gobierno de las entidades, fijaran las bases, forma y porcentajes a los que deberán sujetarse las garantías que deben constituirse, considerando los antecedentes de cumplimiento de los proveedores en los contratos celebrados con las dependencias y entidades, a efecto de determinar montos menores para estos, de acuerdo a los lineamientos que al efecto emita la responsabilidad, podrá exceptuar al proveedor, de prestar la garantía de cumplimiento del contrato respectivo, entre otros casos, cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales.

Décima Quinta. En este sentido, conforme a lo establecido en los párrafos anteriores, se considera que la LAASSP ya prevé las normas que favorecen o promueven la participación de grupos campesinos o marginados en los procedimientos de contrataciones públicas por lo que la propuesta de reformas que nos ocupa no resultaría procedente por ser innecesaria.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, los integrantes de la Comisión de la Función Pública presentan al pleno de esta Soberanía para su aprobación, el siguiente

Acuerdo

Primero. Se desecha la iniciativa que reforma los artículos 8, 42, 48 y 53 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, presentada por el diputado Isidro Pedraza Chávez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el 3 de septiembre de 2007.

Segundo.Archívese el expediente como asunto totalmente concluido.

Salón de sesiones de la comisión, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 9 de febrero de 2011.

La Comisión de la Función Pública

Diputados: Pablo Escudero Morales (rúbrica), presidente; Patricio Chirinos del Ángel (rúbrica), Josué Cirino Valdés Huezo (rúbrica), Marcos Pérez Esquer (rúbrica), Juan Carlos López Fernández, secretarios; Janet Graciela González Tostado, Agustín Guerrero Castillo, Sergio Lobato García (rúbrica), Kenia López Rabadán (rúbrica), Tereso Medina Ramírez, Pedro Peralta Rivas (rúbrica), Ivideliza Reyes Hernández, José Francisco Rábago Castillo (rúbrica), Fausto Sergio Saldaña del Moral (rúbrica), Enrique Torres Delgado (rúbrica), Esthela Damián Peralta (rúbrica), Ernesto de Lucas Hopkins (rúbrica), Carlos Alberto Ezeta Salcedo (rúbrica), María de Jesús Mendoza Sánchez, Josefina Rodarte Ayala (rúbrica), Héctor Pedroza Jiménez (rúbrica), Enrique Octavio Trejo Azuara (rúbrica), Víctor Manuel Anastasio Galicia Ávila (rúbrica).