

300608  
9  
24



# UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

REGULACION JURIDICA DEL PROCESO DE LAS  
ADQUISICIONES DEL GOBIERNO FEDERAL

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
JOSE GERARDO FARRO FARAH

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

REGULACION JURIDICA DEL PROCESO DE LAS ADQUISICIONES DEL  
GOBIERNO FEDERAL.

I N T R O D U C C I O N .

CAPITULO I.- GENERALIDADES.....	1
A).-EL GASTO PUBLICO FEDERAL.....	1
1.- Estructura y clasificación.....	3
2.- El poder de compra del Estado.....	7
3.- Programa de Adquisiciones del Gobierno Federal.....	9
4.- Ejercicio del Presupuesto de Egresos - de la Federación.....	11
B).-PROBLEMÁTICA DEL ABASTO.....	15
CAPITULO II.- MARCO LEGAL.....	22
A).-BREVE RESERNA HISTORICA.....	22
1.- De la Constitución de 1917 a las Leyes de Inspección de Adquisiciones de 1965 y 1972.....	23

2.- La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamien tos y Almacenes de la Administración Pú blica Federal.....	32
B).-ANALISIS DEL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL..	39
C).-REGULACION SECUNDARIA.....	50
1.- Ordenamientos Legislativos.....	51
2.- Normatividad Administrativa Complemen taria.....	53
CAPITULO III.- ESTRUCTURA DE LA LEY DE ADQUISICIONES,-- ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.....	59
A).-DISPOSICIONES GENERALES.....	59
1.- Sujetos de la ley.....	60
2.- Alcance jurídico de su objeto.....	64
3.- Distribución de competencias de las au toridades administrativas.....	67
4.- Planeación, programación y presupuesta ción.....	71

B).-PADRON DE PROVEEDORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	76
1.- Naturaleza juridica.....	78
2.- Requisitos para la inscripción.....	81
3.- Casos de excepción.....	87
4.- Suspensión y cancelación del registro.....	90
C).-COMITES DE COMPRAS.....	93
1.- Integración.....	96
2.- Funcionamiento.....	102
D).-COMISIONES CONSULTIVAS MIXTAS DE ABASTECI- MIENTOS.....	108
1.- Estructura.....	110
2.- Competencia.....	113
E).-NECESIDAD DE LA EXPEDICION DE UN REGLAMEN- TO DE LA LEY.....	115

CAPITULO IV.- EL PROCESO DE LAS ADQUISICIONES.....	120
A).-CONCEPTO DE LICITACION PUBLICA.....	120
1.- La declaración unilateral de voluntad en materia civil.....	120
2.- Naturaleza jurídica de la licitación pública.....	122
3.- Licitación pública y casos de excepción.....	125
4.- Procedimientos alternos.....	136
B).-ANALISIS, DICTAMINACION Y FALLO.....	144
1.- El acto de apertura de ofertas.....	144
2.- Estudio de propuestas.....	152
3.- La adjudicación de un contrato.....	154
4.- Pago.....	157
5.- Modificaciones.....	161

C).-GARANTIAS.....	162
1.- Concepto.....	163
2.- Garantías frente a la Administración - Pública.....	165
3.- Garantías para las adquisiciones fede- rales.....	170
4.- Procedimientos para hacer efectivas -- las fianzas.....	181

D).-INFORMACION Y VERIFICACION.....	182
-------------------------------------	-----

E).-RESCISION Y NULIDAD DE CONTRATOS.....	189
---	-----

CAPITULO V.- MEDIOS DE DEFENSA DEL PROVEEDOR FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA.....	192
---	-----

A).-INFRACCIONES Y SANCIONES.....	192
-----------------------------------	-----

B).-INCONFORMIDADES DE LOS PROVEEDORES.....	198
---	-----

C).-PROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE  
REVOCACION..... 204

D).-EL JUICIO DE AMPARO..... 206

E).-RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLI-  
COS..... 208

C O N C L U S I O N E S ..... 211

FUENTES DE INFORMACION..... 220



## I N T R O D U C C I O N

El grado de avance de una civilización está medida en función de las manifestaciones materiales que en un tiempo y espacio determinado se ubican. Todo el progreso está simbolizado en algo palpable, en todo aquello que apreciamos con nuestros sentidos y que, infaliblemente, nos muestra el potencial de una nación.

Así, las pirámides de Egipto, el coloso de Rodas, los jardines colgantes de Babilonia. . . así, la majestuosa Roma Imperial, los augustos conventos y catedrales del medievo, las soberbias -- ciudades y edificios del Renacimiento. . . así, la mágica industrialización y el asombroso advenimiento de la modernidad, caracterizada por una ciencia y una tecnología que en unas cuantas décadas, ha resumido toda la historia de la humanidad.

Pero , ¿ acaso todo ello ha sido obra de un sólo hombre ? En realidad, los grandes logros se han alcanzado gracias al esfuerzo conjunto de una sociedad, cuyos recursos, canalizados a -- través de los Gobiernos, hacen posible la realización del bien común.

Por consiguiente, para que se cumplan los fines sociales que persiguen los Estados y para que sean ejercitadas las funciones - públicas que les han sido asignadas, se requiere de inmensas cantidades de dinero y de un poder organizativo tan vasto y complejo, que solo mediante una estricta regulación jurídica puede llevarse a cabo.

En consecuencia, la actividad estatal se exterioriza por medio de dos grandes rubros : el ejercicio de las atribuciones que las leyes le confieren y la prestación de servicios públicos; en uno y otro campo, necesita de satisfactores que, por su propia naturaleza, no puede proveérselos él mismo, dado que no es autosuficiente, sino que demanda la intervención de todos aquellos miembros del grupo que le está sometido, para que concurren con eficiencia y capacidad a ofrecérselos.

En tal virtud, un Gobierno inexorablemente requiere comprar, pero para hacerlo, utiliza fondos que originalmente no le pertencen, sino que corresponden a la población, a la cual, legítimamente, se le debe proteger, via su utilización racional, honesta e imparcial, para que sean cumplidos los objetivos a los que están destinados.

México no es la excepción; por tal motivo, expidió la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, para asegurarse que en todas las operaciones del proceso de abasto se le garantice la obtención de las mejores condiciones en cuanto a precio, oportunidad, financiamiento y calidad, por medio de la figura de la licitación pública.

Es por la importante práctica que reviste esta temática que dedicamos este estudio al análisis y crítica del régimen legal vigente, aplaudiendo los aciertos, pero también denunciando los vicios y arbitrariedades de que son objeto, por igual, servidores gubernamentales y proveedores.

En una época especialmente crítica como la que vivimos, es urgente cuidar los recursos del erario, porque estos se obtienen aun a costa del sacrificio del pueblo; ya no puede tolerarse la indiscriminada corrupción y el abuso despótico y autoritario de quienes, amparados por su investidura de funcionarios, pretenden anteponer su ególatra beneficio personal en detrimento del de la colectividad, a la cual supuestamente han protestado lealtad.

Desde la evolución histórico-jurídica de las instituciones del abasto, pasando por el análisis de las principales legislaciones que se han abocado al estudio de los mecanismos de compra, hasta el exhaustivo examen de la Ley que actualmente rige, nos proponemos fincar las bases para una reglamentación moderna, acorde con las exigencias de un mundo que no permite dilaciones ni instancias innecesarias, que únicamente redunden en perjuicio de la economía nacional.

Con esta intención, inspirada por el espíritu del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ofrecemos estas reflexiones, esperando que sirvan a los fines del quehacer gubernamental, el cual debe fincarse siempre en lazos estrechos de colaboración solidaria con los particulares; destruir es fácil, atreverse a edificar algo nuevo, tomando en cuenta los desvelos de quienes nos han precedido y que dedican su capacidad y vocación de servicio para mejorar nuestras leyes, es reconocer que, para que exista un país nuevo, se requiere de la comprometida acción de todos.

## CAPITULO I. - GENERALIDADES.

### A) EL GASTO PUBLICO FEDERAL.

El Estado Mexicano, para satisfacer las necesidades de la población, ejerce sus facultades legales a través de las llamadas funciones públicas que, en nuestro sistema, básicamente se reducen a su actividad en los campos ejecutivo, legislativo y judicial. En ellas queda comprendida, desde un punto de vista formal, su actuación como entidad soberana, investida de un poder o imperium para hacer cumplir sus determinaciones.

En un régimen de equilibrio armónico, el Poder Ejecutivo, o también llamado Administración Pública Federal, realiza los actos materiales que transforman la realidad objetiva del país, a través de la ejecución de obras y de la prestación de servicios, completándose de esta manera el ámbito de su autoridad.

Sin embargo, existe una confusión entre lo que debe entenderse como función pública y servicio público, toda vez que el ejercicio de la primera, implica forzosamente que sea el Estado mismo el que la lleve a cabo, sin posibilidad alguna de delegación. En cambio, en el segundo, aunque originariamente le corresponde como atribución, puede jurídicamente concurrir con los particulares o administrados, siempre bajo la tutela de aquél.

Independientemente del criterio que se tenga acerca de la --

2.

personalidad del Estado, nos damos cuenta de que es algo que existe en la realidad, ya que en nuestra vida diaria sentimos su presencia en sus diversas manifestaciones, como son, el orden jurídico, la autoridad, los funcionarios, las instituciones. Pero esta entidad, conceptualmente abstracta, necesita de recursos materiales para alcanzar sus fines, para preservar su propia existencia y para beneficiar a su población.

No se concibe un sujeto sin una actividad realizada conscientemente hacia un objetivo, que debe englobar y resolver situaciones concretas. Una de las metas del Estado es, pues, dar vida y organización a la sociedad civil que le está sometida, -- prestándole servicios públicos y ejerciendo distintas funciones, para lo cual, requiere de una riqueza, que se traduce en bienes muebles e inmuebles, servicios, personal y, por lo mismo, dinero en efectivo.

En consecuencia, las funciones del Estado necesitan de medios para sufragarse, y para costearlas, dentro de un régimen de derecho, tiene que apegarse a principios económicos, políticos y sociales reconocidos en un espacio y tiempo determinados como válidos.

Pero la pregunta obligada consiste en definir de qué manera se allega de recursos el Gobierno Federal para lograr sus fines, a lo que nosotros contestamos siguiendo a De la Garza (1), que

---

(1) De la Garza, Sergio Francisco: Derecho Financiero Mexicano, México, Edit. Porrúa, 11a. ed., 1982, p. 193 y ss.

lo puede hacer de tres maneras: a través de institutos de derecho privado, como la explotación de su patrimonio (renta de inmuebles o venta de bienes); por institutos de derecho público, - como los distintos tipos de contribuciones; o, por medio de institutos mixtos (contratación de préstamos, emisión de obligaciones).

De lo anterior se desprende que los ingresos del Gobierno - Federal, se destinan a un gasto de naturaleza pública, es decir, para dar satisfacción a las demandas colectivas. Por consiguiente, existe una correlación entre las percepciones y los desembolsos, consignada, respectivamente, en la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### 1.- Estructura y Clasificación.

Se ha discutido en doctrina sobre la naturaleza del Presupuesto de Egresos de la Federación, en relación a si se trata de un acto formalmente legislativo, y materialmente administrativo. Bajo el primer aspecto, no hay lugar a dudas de que representa una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74, - fracción IV, de la Constitución Política); en tanto que el segundo, para algunos, es un acto de previsión o autorización que compete al Ejecutivo Federal llevar a cabo.

Por otra parte, y atendiendo a sus efectos, el Presupuesto constituye una licencia para que la Administración Pública lleve

a cabo la inversión de los fondos públicos (numeral 126 de la Ley Fundamental); es la base para que el Presidente de la República le rinda cuentas al Congreso de la Unión (artículo 74, fracción IV invocado); y, sobre todo, es el documento en donde se le responsabiliza del manejo de los fondos federales dentro de los límites que contiene.

Precisamente por el carácter de licencia o autorización para realizar los gastos que aprueben los Representantes Populares, se dice que tiene visos de ser un acto materialmente administrativo.

Ríos Elizondo (2) sostiene, en el mismo orden de ideas, que la Carta Magna no considera al Presupuesto como una ley, sino como un Decreto Administrativo que, el Titular del Ejecutivo, envía a los Diputados, de modo que resulta de la colaboración funcional entre ambos Poderes.

El ejercicio del Presupuesto se sujeta a ciertos principios, que son, entre otros, el del equilibrio, que significa, en los términos del artículo 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de egresos, debe agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal; y, el de anualidad, que supone un auténtico medio para conocer, vigilar y limitar la acción

---

(2) Ríos Elizondo, R. El Presupuesto de Egresos, en Estudios de Derecho Público Contemporáneo, México, Edit. UNAM/FCE, 1972, p. 283-294.

del Gobierno Federal en un lapso de tiempo, según los programas a cargo de las dependencias y entidades (numeral 15 de la legislación en último término aludida), de lo que se concluye que no existe una autorización permanente para hacer erogaciones, sino que debe renovarse precisamente cada doce meses.

Desde un punto de vista formal, (3) existen otras directrices que guían la ejecución del gasto, como el principio de unidad, que consiste en la elaboración de un único documento, evitando así la disparidad de conceptos y la apreciación exacta de las obligaciones a cargo del poder público; la universalidad, que implica que todos los gastos estén incluidos en el Presupuesto; la no afectación de recursos, que tiene por objeto evitar que algún ingreso se destine en forma específica a un desembolso, dado que todas las recepciones del Estado, deben formar un fondo común que sirva para financiar todos los conceptos, -- sin discriminación; la especialidad o separación de gastos, que en aras de la seguridad y la certeza, exige que las autorizaciones presupuestales no deben otorgarse por partidas globales, si no detallando para cada caso el monto del crédito autorizado.

El gasto público en su conjunto, consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, divide sus partidas, en términos generales, en cuatro grandes grupos: gasto corriente, deuda pública, inversión financiera e inversión física; la suma de los dos últimos, constituye el denominado gasto de capital. Por lo

---

(3) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Edit. Porrúa, 1982, p. 275 y 55.



6.

que hace a la inversión física, se dice que está formada por -- las adquisiciones y la ejecución de obras públicas.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo establece objetivos, metas, prioridades y estrategias, determinando tiempos de ejecución, responsables y recursos. Este último rubro es el que, anualmente, -- tiene que estar considerado en el correspondiente Decreto Aprobatorio de Egresos.

Finalmente, para la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación, se toman en cuenta las siguientes disposiciones administrativas:

a) Antes de la elaboración del documento:

- Catálogo de actividades del sector público, dividido, a su vez, en cuatro partes:

Actividades Públicas Centrales.  
Orientación de la Economía.  
Sectorización de la Economía.  
Servicios Sociales, Urbanos y de Recreación.

- Catálogo para la Programación-Presupuestación, compuesto por claves o nomenclaturas, relativas a Secretarías de Estado, Entidades, ramas de la actividad y unidades de metas.

Manual de Programación-Presupuestación.

- Clasificador por Objeto del Gasto.

b) Posteriormente a la expedición del Decreto, y a fin de vigilar su cumplimiento:

- Normas para el Ejercicio Presupuestario.

- Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario.

## 2.- El Poder de Compra del Estado.

Entre los aspectos de mayor relevancia que cubren los programas de reforma administrativa, destaca la revisión profunda del sistema de recursos materiales de las dependencias y entidades de la Federación, puesto que, para la adecuada realización de las funciones que tienen encomendadas y para la correcta aplicación de los recursos, requieren de bienes y servicios que sean abastecidos o prestados en el momento oportuno y en el lugar idóneo, con la calidad necesaria y al precio más bajo posible.

El Ejecutivo Federal, responsable de la adquisición, registro, almacenamiento y suministro de los bienes que insumen sus órganos, trabaja en algunos casos "... con desorden, sin eficiencia, e incluso, con procedimientos viciosos y heterogéneos". (4). Por otra parte, en la mayoría de las entidades, "no hay datos ve

---

(4) Secretaría del Patrimonio Nacional. Medidas para Aprovechar Mejor los Recursos destinados a la compra de mercancías del sector público. Documento presentado ante la Comisión Coordinadora del Gasto Público. México, S/e. 1977, p. 4-5.

razes y oportunos que les permitan conocer las existencias de -- las mercancías, lo cual suele provocar inmovilización de recursos y hasta duplicidad en las compras". (5).

El cúmulo de necesidades que debe satisfacer el Estado para alcanzar sus objetivos, no es menor a la inconmensurable cantidad de bienes y servicios que requiere, para lo cual, es indispensable que el manejo de los recursos financieros para adquirir los sea escrupulosamente honesto y eficaz, aprovechando su gran capacidad de compra para asegurarle la obtención de las mejores condiciones.

Considerando las áreas prioritarias del desarrollo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, en su numeral 30, faculta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para definir qué artículos serán consolidados para su obtención. Esto significa que, al comprar grandes volúmenes, pueden conseguirse importantes beneficios hacia la planta productiva nacional, sustituyendo importaciones y estimulando nuevas tecnologías.

Por otra parte, y gracias a la elaboración del Programa - - Anual de Adquisiciones de la Administración Pública, cuyas generalidades esbozaremos adelante (vid infra punto 3), el Gobierno Federal está en posibilidades de gozar de trascendentes ahorros que podrán canalizarse hacia áreas vitales del crecimiento económico.

---

(5) Secretaría del Patrimonio Nacional. OpCit. p.5. Vid infra. Capítulo I, inciso B.

### 3.- Programa de Adquisiciones del Gobierno Federal.

Con el propósito de dar continuidad a los lineamientos para el manejo del gasto público plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, fincado sobre bases congruentes con las condiciones actuales, se elabora cada año el Programa de Adquisiciones de la Administración Pública Federal, de conformidad con las facultades otorgadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el artículo 32, fracción XVIII, de la Ley Orgánica y 5 de la legislación de la materia.

De acuerdo con la estrategia de austeridad, este documento contempla la decisión de jerarquizar los programas prioritarios y la racionalización en el ejercicio del gasto, considerando que sólo se efectúen erogaciones que permitan el abasto suficiente de productos básicos y el fortalecimiento de la infraestructura económica que requiere de un crecimiento moderado, en concordancia con los postulados del Programa de Aliento y Crecimiento.

En este orden de ideas, estos programas han sido un medio básico para la planeación de la planta productiva nacional, la cual, a través de la información de los requerimientos de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, puede conocer la demanda de bienes y servicios del Sector Público, adecuando, de este modo, sus procesos de producción para mantener su capacidad de respuesta.

Especial énfasis ponen en la sustitución de las importacio-

10.

nes, habiéndose dado las condiciones legales para apoyar en forma equitativa a la planta productiva del país. Como un instrumento para alcanzarlas, las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento (vid infra Capítulo III, inciso D) continúan siendo los foros idóneos para la concertación de acciones entre el Estado y sus proveedores.

Otro medio de apoyo a las áreas prioritarias del desarrollo, tal y como se indicó líneas arriba (vid supra punto 2), lo constituye el abasto, en forma consolidada, de bienes y servicios socialmente necesarios, aprovechándose de esta manera el poder de compra de la Nación. Paralelamente, este mecanismo promueve la descentralización de las adquisiciones para fortalecer, a nivel regional, la planta productiva, para lo cual se ha iniciado ya - por algunas de las principales dependencias y entidades compradoras, la tramitación y resolución de las operaciones en los mismos lugares en que se originan.

Asimismo, es preocupación constante la adecuación al marco jurídico-administrativo de las adquisiciones, con objeto de cumplir cabalmente los postulados del Artículo 134 Constitucional, (vid infra Capítulo II, inciso B) en el sentido de que los recursos económicos se administren con eficiencia, eficacia y honradez, para garantizar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y oportunidad. Adicionalmente, se busca agilizar el proceso de compra con la reducción de instancias innecesarias, quedando bajo la responsabilidad de los organismos la realización de los actos correspondientes.

Cabe mencionar que en 1988, las adquisiciones representan un papel importante por el efecto multiplicador que generan; basta tan sólo citar que aquellas ligadas a la inversión pública -- muestran un crecimiento substancial en términos reales, que provoca una mayor demanda de bienes y servicios producidos en el país, aumentando, con ello, la producción y la participación de los particulares.

Sin embargo, es importante señalar que en la práctica, este catálogo fundamental, no es adecuadamente distribuido entre los grupos involucrados en el proceso, o bien, es editado tardíamente, con lo cual, se pierde de vista su finalidad.

#### 4.- Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El artículo 134 de la Constitución Política establece que los recursos económicos de los que disponga el Gobierno, habrán de ser administrados con eficiencia, imparcialidad y honradez, con objeto de satisfacer los fines a los que están destinados. En esta virtud, todas las materias a las que alude dicho presupuesto, y dentro de las cuales encontramos a las adquisiciones, en última instancia propenden a la tutela de dichos fondos.

Por tal motivo, además de la legislación de adquisiciones, de la de presupuesto y contabilidad, de la de deuda pública y de más disposiciones reglamentarias, que precisamente se ocupan de esta problemática, el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, que para cada ejercicio fiscal regula

12.

en particular las erogaciones estatales, dedica capítulos especiales al control, vigilancia y dirección del ejercicio del gasto.

Hoy más que nunca, en épocas de escasez de recursos, hiperinflación y mayor competitividad internacional de nuestros productos, se hace inexorable la protección del erario, a efecto de que puedan crearse excedentes que promuevan el ahorro y estimulen la inversión.

En este orden de ideas, en el Presupuesto de 1988, se consagró un acápite abocado al tratamiento de las políticas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales, que, por su inmediata vinculación con el proceso de abasto federal, merecen -- ser estudiadas con detenimiento.

De esta manera, los titulares de las dependencias, así como los órganos de gobierno y directores o sus equivalentes de las entidades de la Administración Pública Federal, serán responsables de la estricta observancia de dichos lineamientos, ya que su incumplimiento motivará el fincamiento de responsabilidades. (Artículo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación, en lo sucesivo P.E.F.).

a) En primer término, deberán llevarse a cabo acciones de descentralización (numeral 21 PEF);

b) Las dependencias y entidades de la Administración Públi-

ca Federal no podrán crear nuevas plazas, y tan solo se autorizarán las que sean indispensables para los programas de educación, salud, procuración de justicia y seguridad nacional (artículo 22 P.E.F.), ni podrán modificar su estructura orgánica básica y ocupacional aprobada en el ejercicio de 1987.

c) Todos los órganos de la Federación, serán responsables de reducir selectiva y eficientemente sus gastos de administración (Numeral 23 P.E.F.).

d) Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus presupuestos para el año de 1988, no podrán efectuar adquisiciones o nuevos arrendamientos de:

- Bienes inmuebles y mobiliario para oficina pública.
- Vehículos terrestres y marítimos.
- Vehículos aéreos.

Cualquier erogación que se realice por algún concepto de estas fracciones, requerirá de la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en forma específica. (Artículo 25 P.E.F.).

e) Las erogaciones que se indican a continuación, deberán reducirse al mínimo indispensable:

- Gastos menores, de ceremonial y de orden social.
- Comisiones de personal al extranjero.



- Contratación de asesorías, estudios e investigaciones.
- Publicidad, propaganda, publicaciones oficiales, en las que deberán utilizarse preferentemente los medios de difusión del sector público.
- Congresos, convenciones, ferias, festivales y exposiciones.
- Otorgamiento de becas.
- Donativos.

Las dependencias y entidades serán responsables de que las erogaciones por concepto de correos, telégrafos, teléfonos, energía eléctrica y agua potable, obedezcan a una utilización racional. (Numeral 26 P.E.F.).

- f) En el ejercicio del gasto de inversión pública para 1988, se otorgará prioridad a los proyectos y obras de conservación y mantenimiento de la infraestructura básica que estén orientados a incrementar la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, y se considerará preferente la adquisición de productos y la utilización de tecnologías nacionales. (Artículo 28 P.E.F.).
- g) Para los efectos del numeral 39 de la Ley de Adquisiciones, el numeral 41 del Presupuesto de Egresos previene cuáles son los montos mínimos y máximos para adjudicar directamente un contrato, o para hacerlo convocando a cuando menos tres u ocho postores idóneos. (Vid. infra Capítulo IV, inciso A, punto 4).

h) Las dependencias y entidades se abstendrán de formalizar o modificar contratos y pedidos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, cuando no hubiere saldo disponible en la correspondiente partida presupuestal. (Artículo 126 Constitucional y 41 P.E.F.).

i) La Secretaría de Programación y Presupuesto vigilará la exacta observancia de las normas contenidas en este Decreto, pudiendo requerir de las propias dependencias y entidades la información que resulte necesaria, y comunicando a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las irregularidades y desviaciones de que tenga conocimiento, con motivo del ejercicio de sus funciones. (Numeral 45 P.E.F.).

j) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los órganos internos de control de las dependencias y entidades, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia les confiere la Ley Orgánica y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, comprobarán su cumplimiento y para tal objeto dispondrán lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones y auditorias que se requieran.

#### B) PROBLEMATICA DEL ABASTO.

Vista que fue la importancia de las adquisiciones que realiza el Gobierno Federal, tanto por las necesidades colectivas que

16.

satisface, como por el poder de compra que proyecta en beneficio de los sectores productivos del país, precisa hacer algunas anotaciones en torno a los conflictos que se presentan en la práctica a un nivel interno, dentro de las dependencias y entidades requisitorias.

Independientemente de la complejidad que por sí misma aparea la regulación jurídica de la materia y que abordaremos en capítulos ulteriores, existen ciertas situaciones de hecho que, o bien dificultan el proceso de abasto estatal, o lo hacen excesivamente oneroso por el sinnúmero de instancias que intervienen.

Fue política del Mandato Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, ante un constante reclamo social, simplificar los procedimientos y trámites administrativos, para dar mayor seguridad al público usuario, y elevar la productividad y eficiencia de la gestión gubernamental.

Sin embargo, a pesar de los muy reconocidos esfuerzos que se han llevado a cabo, quedan aun agigantados pasos que recorrer para alcanzar siquiera un mínimo aceptable de condiciones idóneas para agilizar los métodos y sistemas hasta ahora utilizados. Francamente, además de las modificaciones legales y los ajustes estructurales en la base burocrática, debe procurarse un cambio radical en la mentalidad del funcionario público, en la que haya una auténtica vocación de servicio.

Pues bien, las áreas de las dependencias y entidades abocadas

al despacho de los asuntos vinculados con el abasto, ejecutan funciones sumamente difíciles que requieren de una actuación -- coordinada, ágil y oportuna, que conjunte en forma eficiente to das las partes que intervienen en el proceso, es decir, a los usuarios, a los proveedores y a los encargados de las empresas.

Por lo que hace a los órganos requisitorios, no es poco co mún que demanden atención inmediata a sus solicitudes de bienes y servicios, pero que, al mismo tiempo, no formulen adecuadamen te los formatos que ya se tienen establecidos, o que no preci- sen con exactitud sus especificaciones técnicas.

Una vez conocida la necesidad del usuario, el área respon- sable de adquisiciones se enfrenta, al mismo tiempo, con algu- nos problemas: su personal no es suficiente para el desahogo de los asuntos; o no está capacitado adecuadamente para darles trá mite inmediato; no adoptan los sistemas organizacionales dicta- dos para esas instancias; o tampoco aplican los procedimientos consignados en las leyes y disposiciones administrativas.

En honor a la verdad, no todas las deficiencias o ineptitu des de las que a diario tenemos noticia, se deben exclusivamen- te al Gobierno; lo que sucede es que los defectos son más senc illos de señalar, y las virtudes de superación a pocos importan, ya que se les considera como algo normal, difícilmente reconoci do como un sacrificio. Tan cierto es que existe corresponsabi lidad en las tareas de la Nación, que se han detectado vitales fallas en el renglón de los proveedores.

No es raro que los vendedores de bienes y servicios incumplan los tiempos de entrega, o aún haciéndolo, no reúnan los mí nimos de calidad exigidos o las características pactadas. Acontece con frecuencia, asimismo, que quienes abastecen se niegan a otorgar garantías, ya que, en virtud de que pueden ser los ú nicos en el mercado, pretenden imponer sus propias condiciones, pasando por alto el régimen jurídico y el espíritu de solidaridad que lo anima.

Paralelamente, decíamos que influyen otras situaciones de índole externa, que ocasionan desequilibrios en el Programa de Adquisiciones de la Federación, como son los incrementos constan tes en las cotizaciones de los proveedores, debido a los altos índices de inflación y el encarecimiento del crédito; la poca disponibilidad de divisas, que retarda la importación cabal de bienes e incide directamente en los plazos de entrega de productos con componentes extranjeros, creando desfases en toda la cadena de producción-abasto-consumo-; las constantes adquisiciones de emergencia que, en el mejor de los casos, se deben a una inadecuada planeación y programación, o como desafortunadamente sucede, para obviar el trámite de licitación pública.

Desde luego que por las circunstancias críticas que atraviesa prácticamente todos los países del mundo, y de las que México no es la excepción, se han originado serios ajustes presupuestales que impactan el gasto de inversión física, del que forman parte las adquisiciones.

Aunque rebasando el planteamiento de este estudio, son dignos de mencionarse algunos efectos que sobre el particular, ha producido el Pacto de Solidaridad Económica concertado por los sectores público, social y privado . Así, y derivado de la favorable evolución inflacionaria, y para consolidar los avances logrados, se dieron a conocer algunas disposiciones administrativas en el ámbito que nos ocupa, que merecen ciertos comentarios:

- Oficio - Circular a los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, relativo a las adquisiciones, arrendamientos y obras públicas -- que realicen durante el mes de marzo de 1988. (D.O. - - 2/III/88). En este documento, categóricamente se cuida que no se compren bienes o contraten servicios que presenten incrementos en los precios o en los costos, durante el citado mes, en relación con los de febrero de este año.
  
- Oficio - Circular mediante el cual se hicieron del conocimiento de los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal los lineamientos que habrían de observarse en las adquisiciones, - -- arrendamientos y obras públicas a realizarse durante el citado mes. (D.O. 30/III/88). En este dispositivo se pide a los organismos contratantes que no acepten aumentos en los precios de los bienes y servicios, por los me ses de abril y mayo del presente.

- Oficio - Circular a los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, por el cual se establecen los criterios que habrán de observarse en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios durante los meses de junio, julio y agosto. (D.O. 10./VI/88). En el trimestre que se menciona, los compromisos contratados deberán tener los precios vigentes en el mes de febrero de 1988, aceptándose como válidos los de los meses de marzo, abril o mayo.
  
- Oficio - Circular a los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. (D.O. 18/VIII/88). Se dice que en las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios que se hubieren contratado, y hasta el 30 de noviembre de 1988, se pactarán disminuciones de por lo menos 3%, en promedio ponderado, sobre los niveles de precios efectivos y vigentes entre el 7 de julio y el 7 de agosto del mismo año, respecto del gasto que se ejerza a partir del 10. de septiembre.

Es indudable que, anotada la problemática que afecta al abasto gubernamental, junto con las medidas político-económicas que recientemente se han adoptado, deben trazarse estrategias que permitan instrumentar, previa identificación de las fallas técnicas y operativas, las políticas que, en forma eficiente, garanticen efectivamente al Estado las mejores condiciones.

Del contenido de los capítulos siguientes, iremos desprendiendo algunas soluciones prácticas, proponiendo, en la medida de lo posible, diversos mecanismos que coadyuven con los procedimientos, haciéndolos más ágiles, seguros y menos onerosos.



## CAPITULO II.- MARCO LEGAL.

### A) BREVE RESEÑA HISTORICA.

El creciente volumen de los recursos de que dispone el Estado para la consecución de sus objetivos, exige que en su estructura, manejo y orientación, intervengan óptimos niveles de eficiencia, no sólo en su adquisición y mantenimiento, sino en su utilización y destino.

Al mismo tiempo, en un contexto en el que el Gobierno Federal ha enarbolado el principio de estricta disciplina presupues-taria, el gasto público se convierte en un instrumento fundamen-tal de política económica y social que permite la satisfacción de las necesidades consideradas como prioritarias de la pobla-ción.

Con este objeto, a lo largo de la historia, innumerables - instituciones han ido modificando su contenido para irse adap-tando a los requerimientos del mundo moderno, pues ya desde - - 1917, al amparo del nuevo régimen constitucional, se hizo paten-te la necesidad de regular este ámbito de la actividad estatal.

Para efectos de este trabajo, se hará un esbozo esquemáti-

co de la evolución de las legislaciones que incidieron en el -- proceso del abasto, describiendo cuáles fueron los órganos gu-- bernamentales que se encargaron de su aplicación y vigilancia, a fin de estar en posibilidad de ubicar con claridad el alcance de los ordenamientos jurídicos modernos.

Así, haciendo una división eminentemente didáctica, se estructurará el estudio de este apartado en dos etapas: primera-- mente, será indispensable enunciar cuáles fueron, si es que las hubo en forma específica, las figuras de derecho que contempla-- ron la obtención de bienes a partir de la expedición de nuestra Carta Fundamental, hasta la publicación de las Leyes de Inspección de Adquisiciones de 1965 y 1972; en segundo término, se de-- dicará sendo espacio al análisis de la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 1979, cuya influencia es el antecedente más próximo de las -- leyes y disposiciones administrativas actualmente en vigor.

1.- De la Constitución de 1917 a las Leyes de Inspección -- de Adquisiciones de 1965 y 1972.

Una vez que Don Venustiano Carranza expidió la Constitu-- ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue inaplazable la reorganización burocrática de la Nación, lo que se logró me-- ced a la Ley de Secretarías de Estado (D.O. 31/XII/17), que en su artículo 1º previó que para el despacho de los negocios de --

orden administrativo, habría Secretarías y Departamentos. De entre estos últimos, se contaban el de Aprovisionamientos Generales y el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, cuya función primordial fue abocarse a la adquisición de todos los bienes del Gobierno Federal, centralizando todas las operaciones de abasto.

Paralelamente, el Departamento de Contraloría tenía como finalidad supervisar las compras del Departamento de Aprovisionamientos Generales y dictar normas en materia de reforma administrativa, procurando la mayor economía y eficiencia en los gastos y servicios, al exponer recomendaciones al respecto.

Al emitirse la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría (D.O. 25/I/18), se le facultó para recibir informes sobre el manejo o administración de fondos y propiedades del país y para acordar procedimientos de inventarios y balances de bienes muebles e inmuebles. Pero no fue sino hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica del ya aludido Departamento de Aprovisionamientos Generales (D.O. 26/I/18), en que se creyó oportuno reglamentar la programación de las adquisiciones y crear talleres centrales de reparación, para evitar caer en el dispendio o en la carencia, por falta de provisión; sin duda, éste es el primer intento de planeación de las compras y de normalización de artículos de consumo recurrente del Sector Público.

Para clasificar bienes y controlar los movimientos y existencias, el General Alvaro Obregón dió a conocer un Instructivo para la Formación de Inventarios de Bienes Muebles e Inmuebles (D.O. 18/XII/23), e instaló en la misma fecha una Comisión de Inventarios Federales.

Por las dificultades que en la práctica se originaron, y para descentralizar el sistema de adquisiciones del Estado, se decretó la supresión del Departamento de Aprovisionamientos Generales (D.O. 22/I/25), reservando a cada una de las Secretarías y Departamentos atribuciones para comprar por cuenta propia sus bienes.

Posteriormente, se reafianzaron las funciones del Departamento de Contraloría de la Federación, con la expedición de una nueva Ley Orgánica (D.O. 1º/III/26) y de su Reglamento - - - - (D.O. 30/XI/26), al permitírsele fiscalizar el ejercicio de recursos gubernamentales.

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación - - - - (D.O. 1º/III/26) enumeró, dentro de sus deberes, la obligación de intervenir en la entrega de fondos, valores o bienes, sin -- perjuicio de las facultades del Departamento de Contraloría.

La fracción IV del artículo 32 de la Ley Orgánica del De--

partamento del Presupuesto de la Federación (D.O. 8/VI/28), clasificó las previsiones de egresos por ramos, de entre los que se encuentran las adquisiciones y, a través del Departamento -- del Presupuesto, se preparaba y formulaba el Presupuesto Federal con base en cuadros estimativos de consumo.

Cuatro años más tarde, se modificó la Ley de Secretarías de Estado, eliminando el Departamento de Contraloría de la Federación (D.O. 29/XII/32), al tiempo que una Circular Administrativa precisó la competencia de algunas dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en lo sucesivo intervenirían en el manejo de bienes muebles (D.O. 26/VIII/35), atendiendo a su dirección, administración, vigilancia, guarda, uso y destino, así como a su injerencia en contratos de adquisición y a la destrucción de bienes muebles.

Para examinar en su aspecto legal y para autorizar dentro de los límites presupuestales los contratos y demás actos que impusieran obligaciones pecuniarias a cargo del Estado, se publicó otra Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación (D.O. 31/XII/35).

Con la Ley del Servicio de Inspección Fiscal (D.O. 13/IV/36) y de su Reglamento (D.O. 4/IX/36), se vigiló la gestión administrativa y el adecuado gasto de recursos federales, de en-

tre los que se encuentran las adquisiciones.

En virtud de que se hacía imperante mejorar el rendimiento de recursos materiales y del gasto público, se publicó un Acuerdo en el que se estableció una Comisión Intersecretarial de Carácter Permanente (D.O. 7/IX/43), que velaría porque se logaran las mayores economías en el abasto gubernamental.

Por fin, el 2 de febrero de 1944, apareció un Decreto que reglamentó las adquisiciones para las dependencias del Ejecutivo Federal, por medio de una Comisión Coordinadora de Compras - que, en síntesis, conoció de los siguientes asuntos: hacer estimaciones y previsiones de consumo; planear la centralización -- del abasto, buscando llevar a cabo operaciones en forma consolidada, dirigiéndolas y controlándolas; fijar políticas y procedimientos; establecer condiciones - tipo para adquirir; formar catálogos sobre normas de calidad y precio; llevar el museo, almacén y laboratorio central; y, elaborar un directorio de proveedores.

Concomitantemente, cada una de las Oficinas de Compras de las Secretarías y Departamentos de Estado, planeaba y realizaba sus adquisiciones, se sujetaba al catálogo de normas, convocaba a los proveedores a concursos y recibía sus proposiciones, exigía el otorgamiento de garantías y sometía a la consideración - de la Comisión Coordinadora de Compras proyectos de mejoramien-

to del sistema.

Un mes después, se publicó un Instructivo para Actos de -- Inspección Fiscal en las Compras de las Dependencias del Ejecutivo Federal (D.O. 30/III/44), con el sólo objeto de redundar - aun más en la vigilancia de las adquisiciones. Asimismo, fue - expedido el Reglamento Interior de la Comisión Coordinadora de Compras (D.O. 24/VI/44), a fin de detallar las funciones arriba descritas.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Bienes Nacionales (D.O. 26/VIII/44), se clasificaron los bienes federales - del dominio público y privado de la Federación y se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la posesión, conservación y administración de los bienes federales; para llevar un registro de la propiedad federal; y, para la adquisición y - enajenación de bienes muebles.

Posteriormente, una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 13/XII/46) redistribuyó competencias, dando lugar a la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, como la única legitimada para interve-- nir en las adquisiciones de toda clase.

Como otro gran avance en la programación y consolidación -

de las compras, se dio a conocer el Reglamento del Control de Adquisiciones destinadas a los Servicios del Gobierno Federal - (D.O. 4/VI/47), que previó mecanismos de financiamiento para el pronto pago y la catalogación y normalización de mercancías de consumo recurrente, independientemente que contempló la celebración de contratos de la materia.

Muy importante, por ser el primer viso de planeación en el proceso del abasto, fue el Acuerdo que dispuso que las Dependencias del Gobierno Federal debían presentar su Plan Anual de Compras ante la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (D.O. 2/XI/49), a efecto de coordinar las compras -- con los planes de trabajo de cada una de ellas.

Como auxiliar, se instauró la Comisión de Importaciones y Exportaciones (D.O. 11/III/50), para que propusiera los artículos que fueran susceptibles de importación.

Por reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 24/XII/58), se creó la Secretaría de Patrimonio Nacional en sustitución de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a cuya esfera competencial pasaron todas aquellas atribuciones en el ámbito de las adquisiciones y administración de bienes.



Un paso para descentralizar funciones, fue el Decreto que dispuso que las Dependencias del Gobierno Federal formularan pedidos bajo su propia responsabilidad (D.O. 16/II/59).

Otro Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación (D.O. 6/XI/64) determinó que las adquisiciones estuvieran incluidas en programas de distribución de gastos y que se señalaran los casos en los que era necesaria la celebración de contratos.

Ya en el Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, apareció la primera Ley de Inspección de Adquisiciones (D.O. 30/XII/65) que, en forma concreta y sistemática, se abocó a la regulación jurídica de las compras que afectarían el Presupuesto Federal de Egresos, correspondiendo a la Secretaría del Patrimonio Nacional la aplicación e interpretación de sus preceptos. Fundamentalmente, se contempla un Padrón de Proveedores, la elaboración de listas de precios máximos, el control de contratos y la verificación de mercancías en cuanto a calidad y especificaciones técnicas.

Para dar intervención a la Secretaría del Patrimonio Nacional en la venta, donación, gravamen o afectación de bienes muebles de propiedad federal, así como en la contratación de los actos que tuvieran incidencia en la materia, se hizo necesaria

la aparición de una nueva Ley General de Bienes Nacionales --  
(D.O. 30/I/69).

Finalmente, y como un esfuerzo para programar y consolidar las adquisiciones, restringir las importaciones, codificar y -- normalizar artículos de consumo recurrente y revisar los sistemas de compras y almacenes de las entidades, se publicó otra -- Ley de Inspección de Adquisiciones (D.O. 6/V/72), cuyas características principales fueron: la exigencia de presupuestos y -- programas de compras; la información de todo tipo de operaciones que se realizaran; la creación de Comités de Compras en cada una de las dependencias, a cuyo cargo quedaba la aplicación de las medidas que dictara la Secretaría del Patrimonio Nacional; el estudio y resolución de demandas de alta incidencia de bienes para el Gobierno Federal; la definición de procedimientos especiales para recabar cotizaciones y seleccionar fuentes de - abastecimiento; la creación de comités intergubernamentales encargados de adquirir en el exterior, a nombre del sector público, bienes de consumo e inversión; la contratación de asesoría técnica de expertos para realizar investigaciones de mercado, - mejorar los sistemas de compras y almacenes, y verificar la calidad de los bienes; la solicitud de precios y especificaciones técnicas a proveedores; y, la revisión de la solvencia económica, capacidad de producción y muestras de bienes de los interesados en abastecer al Estado.

2.- La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.

Durante la vigencia de la Ley de Inspección de Adquisiciones del año de 1972, se integró un Grupo Intersecretarial de Recursos Materiales (marzo 1974), con el objeto de proponer medidas que mejoraran sustancialmente el sistema de administración de bienes propiedad de la Federación, ya que era un hecho que ese ordenamiento jurídico presentaba muchas lagunas.

Entre las actividades que fueron desarrolladas en el seno de este cuerpo colegiado, destacaron las relativas a la programación de las compras; pago, entrega y control de pedidos; adquisición de mercancías de importación; almacenes e inventarios; mantenimiento de inmuebles; y, la revisión del proceso de rendición de la cuenta pública.

Sin embargo, las deficiencias de una legislación poco dinámica y las exigencias cada vez mayores del complejo intercambio comercial, dieron por resultado la detección de diversas limitaciones que iban desde la falta de uniformidad en la codificación de los bienes de consumo recurrente del Estado, los obstáculos burocráticos para efectuar los pagos a proveedores y el cúmulo de requisitos para trámites de importación, hasta la carencia de superficies disponibles para la instalación de unidades de almacenamiento y manutención.

Al iniciarse la gestión de José López Portillo, se abrogó la vieja Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para dar paso a una nueva concepción basada en la modernización del aparato gubernamental. En este sentido, y entre muchísimas otras modificaciones, apareció la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29/XII/76), que dio origen a la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia a la que se asignaron las atribuciones que anteriormente correspondían a la de la Presidencia.

Por otra parte, se amplió la competencia de la entidad de reciente creación, para hacerla intervenir en todos los procesos de las adquisiciones.

No obstante que esta área comenzaba a funcionar adecuadamente, se dio a conocer una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 8/XII/78), en virtud de la cual, aquellas facultades que en materia de compras le habían sido otorgadas a Programación y Presupuesto, le fueron conferidas a la Secretaría de Comercio.

Consecuentemente, se le encomendó la tarea normativa en lo referente a adquisiciones, procedimientos para el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles.

Un año después, y a instancias del Ejecutivo Federal, se presentó ante el Congreso de la Unión un proyecto denominado -- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, que fue aprobado y publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1979, abrogándose la Ley -- de Inspección de Adquisiciones.

Fundamentalmente, este ordenamiento jurídico se dio a la -- tarca de regir las operaciones que realizaran las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal y que estuvieran relacionadas con la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles; arrendamiento de muebles; contratación de servicios relacionados; y, almacenes.

Ante la enumeración transcrita, pueden observarse dos cuestiones: por una parte, no se incluye a los Poderes Legislativo y Judicial y, por la otra, los inmuebles quedan desvinculados -- de este régimen jurídico, reservándose a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial su tutela.

Por lo que respecta al primer planteamiento, se tratará -- con todo detalle más adelante (vid infra Capítulo III inciso A), ya que por su importancia, merece un apartado especial.

La exclusión de los inmuebles, en segundo término, tiene --

su razón de ser en virtud de la competencia que se atribuyó a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Patrimonio y Fomento Industrial, aunque debe destacarse que esta última conservó dichas facultades, toda vez que le devenían desde hacía tiempo merced a las anteriores legislaciones, mas lo que concernía a muebles, le fue dado a Comercio, según se expuso líneas arriba.

Haciendo una mención enunciativa y no limitativa, consagró la ley en comentario un cúmulo de situaciones que estarían a -- cargo de la ya citada Secretaría de Comercio (artículo 3 y 4), cuya ambigüedad provocó que se expidieran sinnúmero de disposiciones administrativas complementarias.

Poco afortunada fue la vigencia de esta ley, ya que, aun -- yendo en contra del principio de generalidad y abstracción, qui so ser tan casufstica, que lo único que aparejó fue una total -- incertidumbre, confusión e inseguridad jurídica en su aplica-- ción, tanto para el Estado como para los particulares.

Consecuentemente, lo que pudo haber sido un avance sustan-- tivo en materia de simplificación y agilización de procedimien-- tos y trámites, se convirtió en un obstáculo incesante para el abasto del Gobierno Federal y que, sin lugar a dudas, se prestó a maniobras deshonestas por parte de funcionarios venales y pro veedores abusivos.

Baste citar, a guisa de ejemplo, la cantidad de controles que se establecieron a fin de vigilar la gestión de los organismos públicos contratantes, los a veces innecesarios e incluso - absurdos requisitos que debían satisfacer los interesados en -- aprovisionar al Estado y la bien calificada - aunque no deja de tener visos de ironía - "normatitís" que proliferó en torno a - la interpretación y ejecución de los mandatos legislativos.

Insistiendo en esto último, hubiera sido deseable la expedición de un Reglamento que aclarara y/o detallara los preceptos, y no la indiscriminada producción administrativa que, lejos de aliviar una realidad de por sí viciada, contribuyó a - - agravar aun más la inoperante regulación jurídica existente.

Sin embargo, los errores que propiciaron tal extremo se debieron, fundamentalmente, a una deficiente técnica del legislador que, atentando contra la teoría de la división de funciones del quehacer gubernamental, delegó injustificadamente en el Poder Ejecutivo la emisión de normas y criterios de aplicación general en lo referente a adquisiciones, arrendamientos, bienes muebles y contratación (numerales 5, 6 y 7 del ordenamiento estudiado). Lo que es peor, muchos de los conceptos que se vertieron, rebasaron el contenido de la ley, con lo cual, lógicamente, se quebrantaron las más elementales reglas de derecho, en el -- sentido de que por la autoridad formal, jerárquicamente un pre-

cepto legislativo es superior a un reglamento, y éste a un criterio meramente administrativo, ya que siempre se establece entre ellos un vínculo de medio a fin.

No obstante la crítica esgrimida, en justicia debe aceptarse que también tuvo notables innovaciones la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes, sobre todo porque previó -- que las dependencias y entidades programaran y presupuestaran -- sus adquisiciones, de conformidad a sus requerimientos anuales previamente autorizados por la Secretaría de Comercio y según -- su disponibilidad de recursos. (Artículo 8, fracciones I y II).

Asimismo, imperativamente se señaló que debían de preferirse a los proveedores que ofreciesen las mejores condiciones respecto a especificaciones, calidad, precio, lugar y tiempo de entrega, forma de pago, financiamiento, garantías y servicios, aspectos todos ellos que se considerarían en conjunto.

Aunque su existencia data de 1946, se reguló en acápito específico el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, entre cuyas disposiciones destaca la prevista en el numeral 27, relativo a los requisitos que deben cumplir los solicitantes. (Vid infra Capítulo III inciso B).

También fue objeto de este instrumento la creación de los



Comités de las dependencias y entidades, como órganos de elaboración y vigilancia del cumplimiento de las normas sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios y almacenes (numeral 4, - - fracción VII).

Finalmente, se previó la eventual interposición de un recurso de revocación en contra de las resoluciones emitidas por Comercio, apuntándose los casos de procedencia, plazos y desahogo de pruebas. (Vid infra Capítulo V inciso C).

Tal y como se señaló, al amparo de esta legislación se emitieron diversas disposiciones administrativas que vinieron a reglamentar la materia; destacan, principalmente, las siguientes:

1) Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Comités de Compras y de las Comisiones -- Consultivas Mixtas de Abastecimiento de la Administración Pública Federal. (D.O. 13/X/80).

2) Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, - Materias Primas y Bienes Muebles. (D.O. 15/X/80).

3) Normas Generales para la Administración de los Almacenes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. (D.O. 26/XI/82).

4) Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. (D.O. 29/XI-82).

En virtud de que permanecen en vigor la gran mayoría de ellas, habrá de hacerseles referencia en forma particular. - - (Vid infra Capítulo II inciso C).

#### B) ANALISIS DEL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL.

En la cúspide del sistema jurídico mexicano, se encuentra la Constitución Federal, de la cual emanan todas las leyes que regulan la actividad del Estado y de sus administrados.

El ejercicio del poder de compra gubernamental, si bien en la actualidad está regido pormenorizadamente por sendo precepto de la Carta Magna, careció, de 1917 a 1982, de sustento real que permitiera, dentro de los cauces de la legalidad, preservar la utilización racional de sus recursos económicos.

En efecto, el artículo 134 del Código Fundamental no tuvo, como casi el resto de los preceptos que integran este cuerpo supremo, un antecedente inmediato en la Constitución de 1857,

y ni siquiera fue propuesto en el Proyecto del Primer Jefe Venustiano Carranza.

Con un espíritu previsor, los legisladores del Congreso Constituyente de 1916 indicaron que "al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto -- asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la Nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen." (6)

Consecuentemente, se sometió a la consideración de la Asamblea el texto del numeral 131 que, aprobado por unanimidad de 168 votos, correspondió al artículo 134 que quedó como sigue:

"Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública". (6 Bis)

Esta disposición tutela la igualdad jurídica que debe impe

---

(6) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. (Tomo VIII - Antecedentes y Evolución de los Artículos 107 a 136 Constitucionales), XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, p. 952.

(6 Bis) Idem, p. 951.

rar en un régimen democrático como el de México, toda vez que propende a un tratamiento equitativo exento de actitudes parciales por parte de los Poderes Federales hacia los que contratan con ellos.

En análogo sentido, diversas Constituciones locales reiteran su contenido, como es el caso de Aguascalientes (numeral -- 90), Chiapas (100), Durango (121), Guerrero (111), Sinaloa -- (155), Sonora (150), Tabasco (146), Yucatán (107) y Zacatecas -- (105).

Aunque el artículo que se analiza rigió la ejecución de -- obras públicas, dejó al margen las adquisiciones, actividades -- que en su conjunto conforman el rubro de gasto de inversión física del Estado.

No es criticable que en aquella época, no obstante no haber ningún precedente, se haya integrado un mandato que vigilara el ámbito de la construcción federal; al contrario, es digna de encomio tal innovación. Empero, lo que resulta extraño es que, con el paso de los años, haya permanecido tan grave omisión, a pesar de que ya algunas Constituciones Latinoamericanas contemplaban esta materia.

Ilustrativamente, sirvan de cotejo las siguientes disposi-

ciones:

1) Costa Rica (Artículo 182).

"Los contratos para la ejecución de obras públicas -- que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y en las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley - en cuanto al monto respectivo."

2) El Salvador (Numeral 127).

"Cuando el Estado tenga que celebrar contratos para - realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos o bienes públicos, deberán cometerse dichas obras o suministros a licitación pública, excepto en los casos determinados por la ley..."

3) Honduras (Artículo 277).

"Los contratos para la ejecución de obras públicas -- que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas; las compras que se hagan con fondos de estas entidades y las ventas o -- arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se hará mediando licitación, de acuerdo con la ley."

Se exceptúan los contratos que tengan por objeto proveer a las necesidades ocasionadas por un estado de - emergencia, y a los que por su naturaleza no pueden - celebrarse sino con persona determinada."

## 1) Panamá (Numeral 222).

"La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a las mismas, se harán, salvo las excepciones que determine la ley, mediante licitación pública.

La ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación."

A nadie escapa que, la expedición de las Leyes de Inspección de Adquisiciones de 1965 y 1972 y sobre Adquisiciones Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 1979, fue en uso de las facultades implícitas que la fracción XXX del artículo 73 Constitucional otorga al Congreso de la Unión.

No obstante que el espíritu del Constituyente de 1917 fue preservar las finanzas públicas a través de un manejo sano de los recursos materiales con que cuenta el Estado para el logro de sus fines, los nobles propósitos del numeral 134 sucumbieron ante la imperante corrupción que en la realidad se dio. Verdaderamente era indignante la voracidad con la que se desviaban los de por sí austeros presupuestos del Gobierno y triste espectáculo la impunidad con la que cínicamente se premiaba a quienes protagonizaban tales hechos.

Era ya un clamor popular, que no demagogia vulgar, la urgente necesidad de acabar con esas prácticas; a tales empeños, respondió una acuciosa revisión de los ordenamientos jurídicos, para hacerlos acordes a los requerimientos de la sociedad.

Enarbolada por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado - al iniciar su gestión en el año de 1982, se logró enmendar el - Título IV de la Ley Fundamental (D.O. 28/XII/82), en el sentido de que se determinó con exactitud que los servidores públicos - estarían sujetos a responsabilidad por los actos u omisiones en que incurrieran durante el desempeño de su empleo, cargo o comi sión. Para reglamentar los preceptos del 108 al 114 Constitu- cionales, el Poder Legislativo expidió la Ley Federal de Respon- sabilidades de los Servidores Públicos (D.O. 31/XII/82), ordena- miento que se convirtió en el instrumento idóneo para conminar cualquier situación ilegal.

Concomitantemente, fue presentada ante el Congreso de la - Unión una iniciativa para modificar el contenido y alcance del artículo 134 de la Carta Magna, en cuya motivación se esgrimía que "las leyes vigentes (habían) sido desbordadas por la reali- dad y ya no (ofrecían) bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional (exigía) erradicar."(7)

---

(7) Andrade Sánchez, Eduardo et al: Constitución Política de -- los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, Edit. UNAM, 1985, p. 335.

Así, fueron aprobadas (D.O. 28/XII/82) las bases para el manejo de los recursos económicos del Gobierno Federal, como -- una medida imperiosa nacida de la ingente necesidad de administrarlos con eficiencia, eficacia, honradez e imparcialidad, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Para asegurar a la Nación las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, se incluyó en la Ley Suprema, en el numeral en comentario, que las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, se adjudicarán o llevarán a cabo por medio de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, a efecto de que libremente - se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado.

En otro párrafo se añade que serían las leyes las que fijarían las bases, procedimientos, reglas, requisitos y elementos adicionales, que velen por los intereses del Estado, cuando las licitaciones arriba aludidas no sean las idóneas para garantizarlas.

Consecuentemente, y tras breve debate, el Congreso Constituyente aprobó en sus términos el texto del artículo 134 sometido a su consideración, para quedar con el tenor literal siguiente:



"Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, 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.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

De la simple lectura del precepto, pueden inferirse cuatro principios que, según Andrade,(8) se resumen en la eficiencia, -- eficacia, honradez e idoneidad del gasto.

---

(8) Andrade Sánchez.

Op. Cit. P. 335.

Por eficiencia se entiende "el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con el número de recursos disponibles, logrando (su) optimización..." (9) Este concepto tiene, en realidad, una connotación técnica que une, por una parte, los ideales propuestos, y por la otra, el modo de alcanzarlos, a efecto de obtener el fin de la manera menos onerosa posible.

Se es eficaz, en cambio, cuando se posee la "capacidad (pa)ra) lograr los objetivos y metas programadas, con los recursos disponibles y en un tiempo determinado." (10) Esta noción queda comprendida en la eficiencia, ya que, en último grado, lo que interesa es la consecución del resultado práctico deseado.

Sin embargo, se hace una distinción entre ambas definiciones, toda vez que, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, no todos los actos de gobierno pueden cuantificarse según el costo-beneficio que representen, puesto que en muchos casos, lo importante es el interés general o la satisfacción de una necesidad colectiva, independientemente del aspecto económico. Piénsese, para ilustrar lo afirmado, en lo que acontece ante una situación excepcional de caso fortuito o fuerza mayor, eventos en los que, sin lugar a dudas, prevalece el ánimo de soliviir el problema sobre cualquier consideración de orden material.

---

(9) Glosario para el Proceso de Planeación, México, Secretaría - de Programación y Presupuesto, 1985, p. 62.

(10) Idem. p. 62.

Naturalmente, debe buscarse que exista una vinculación entre la eficacia y el ser eficiente, ya que les identifica una relación de medio a fin, respectivamente.

Otro de los postulados más sobresalientes del numeral en estudio, se refiere al aspecto ético del quehacer público, hoy en día tutelado con suma escrupulosidad y vigilado su cumplimiento con rigor; elevado a nivel constitucional, por vez primera se atiende a la honestidad y honradez que, de suyo, debiera tener la gestión de un funcionario, máxime cuando éste es responsable de la custodia y buen uso de los recursos que le son confiados. Pero no basta, mínima exigencia, con no robar, defraudar o pecular con fondos federales, sino que se hace menester atender en forma cabal, oportuna y profesional, al empleo, cargo o comisión que se desempeñe.

Asimismo, queda también regulada la correcta administración del erario, al jerarquizarse su utilización de conformidad a los objetivos para los que debe destinarse. Por tanto, se ha puesto término a la indiscriminada costumbre de manipular el gasto según los vaivenes caprichosos del ser humano, y se han introducido, como lógica secuencia del pensamiento, la planeación, programación y presupuestación de la actividad estatal, de manera que obedezca a un plan previamente concebido, evitando con ello cualquier intento de improvisación. (Vid. infra Capítulo III inciso A).

El segundo párrafo del artículo analizado, consagró el procedimiento de la licitación pública, como el mecanismo más perfecto para alcanzar los loables propósitos apuntados, cuya naturaleza jurídica, elementos y operatividad serán tratados en singular acápite. (Vid. infra. Capítulo IV inciso A).

La tercera parte del precepto constitucional esbozado, dejó que el marco legislativo reglamentario (obras públicas, adquisiciones y bienes muebles del dominio privado de la Federación), determinara aquellas hipótesis en las que la mencionada subasta pública no fuera conveniente.

Finalmente, sujetó la ejecución de gasto a las prevenciones supradichas, de modo que no sólo la contratación se ciña a estos parámetros, sino también, su aspecto pecuniario.

Obsérvese que, tras la reforma al Ordenamiento Supremo, -- sin número de disposiciones secundarias tuvieron que irse adaptando a las nuevas exigencias del abasto, superándose así, viejas complicaciones acumuladas a lo largo del tiempo.

Paralelamente, en el ámbito de las Entidades Federativas -- se llevó a cabo similar tarea, al haber aprobado diversas Legislaturas Locales sendas modificaciones al régimen constitucional de la materia, como fue el caso de Aguascalientes (cuyo artículo 90 quedó igual), Durango (numeral 121, antes 127), Sinaloa -- (cambió el contenido de su artículo 155), Sonora (que en su --

numeral 150 acató las disposiciones de la Ley Fundamental), Tabasco (artículo 76, antes 146) y Yucatán (que sufrió variaciones en su numeral 107).

Por otra parte, Baja California Sur (artículo 161), Coahuila (171), Guanajuato (135), Michoacán (129), Oaxaca (160), Puebla (122), Quintana Roo (177) y Veracruz (152), introdujeron -- por vez primera los principios de la licitación pública, en tanto que, inexplicablemente, algunos Estados que ya la contemplaban, derogaron los preceptos correspondientes, como Chiapas (numeral 100), Guerrero (111) y Zacatecas (105).

#### C) REGULACION SECUNDARIA.

En el año de 1983, se presentaron dos problemáticas ante el nuevo orden normativo imperante : por un lado, ya se había iniciado el proceso de adaptación de la legislación positiva para hacerla congruente con las recientes reformas al texto del artículo 134 de nuestra Carta Magna, y por el otro, merced a -- las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29/XII/82), se le regresaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto todas las atribuciones que con antelación y en esta área le correspondían desde 1978 a la de Comercio. (Vid supra Capítulo II inciso A).

Concomitantemente, en la misma fecha se dio a conocer la -- inclusión de una nueva Dependencia del Ejecutivo Federal denomi

nada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la que se otorgaron igualmente facultades de inspección y vigilancia de las disposiciones jurídicas aplicables al abasto del Estado.

Para tratar de unificar la prolífica y dispersa normatividad que existía para regular las adquisiciones y almacenes, y para enfrentar el nuevo orden jurídico, surgió la necesidad de expedir diversos ordenamientos legislativos y un sinnúmero de disposiciones administrativas.

#### 1.- Ordenamientos Legislativos.

Por la gran variedad de materias que simultáneamente interviene en la operación de abasto, existe también una gran cantidad de leyes que, bien en forma directa o indirecta, tienen injerencia en los procesos de compra de bienes por parte del Estado, a partir de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

Así, pueden mencionarse los siguientes cuerpos normativos:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.
- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.

- Ley de Planeación.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Amparo.
- Código Penal para el Distrito Federal.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.
- Ley de Invenciones y Marcas.
- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Código de Comercio.
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Federal de Derechos.
- Ley de Obras Públicas.

## 2.- Normatividad Administrativa Complementaria.

En virtud de lo establecido por el artículo tercero transitorio de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles (D.O. 8/II/85), y hasta en tanto no se expida su Reglamento, se deberán observar las normas publicadas con anterioridad en todo lo que no se le opongan.

En consecuencia, a continuación se enumeran las principales disposiciones administrativas aplicables, en el entendido -



que no todas ellas tienen plena vigencia, ya que algunas son -- contrarias a la Ley de la materia.

Por otra parte, conviene resaltar que se hará mención de - aquellas que se expidieron con posterioridad a las reformas - - constitucionales de 1982, aunque muchas de las que en párrafos precedentes se citaron (Vid Supra Capítulo II, inciso A) y que fueron publicadas antes de ese año, tienen alguna materia susceptible de ser regulada.

- Instructivo para la Integración y Funcionamiento de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de la Administración Pública Federal. (D.O. 17/111/83).
- Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes (D.O. 11/V11/83).
- Instructivo para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Compras de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (D.O.28/X/83).
- Manual de Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario. Sistema de Adquisiciones. (2/1/85).
- Normas Administrativas aplicables a las Adquisiciones que por la Vía de Importación Directa efectúen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. (D. O. 2/V/85).

- Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles. (D.O. 21/VI/88).
- Acuerdo que autoriza a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para la Adquisición de Mercancías de Origen Extranjero, excepto aquellas sujetas al requisito de permiso previo. (D.O. 27/IX/85).
- Acuerdo que fija el procedimiento para que las Dependencias y Entidades Públicas de la Administración Federal obtengan la autorización previa para la adquisición de bienes de procedencia extranjera. (D.O. 20/I/86).
- Oficio No. 1.- 1165 que dirigió la Secretaría de Programación y Presupuesto a la de la Contraloría General de la Federación, el 10 de febrero de 1986, en el que le comunica que a partir de esa fecha ya no darán aprobación a la convocatoria y bases de licitación pública para la adquisición de bienes de procedencia extranjera, y por tanto queda bajo la responsabilidad de las Dependencias y Entidades la correcta elaboración y adecuada publicación de las convocatorias.
- Oficio Circular emitido conjuntamente por la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación el 19 de marzo de 1986, en el que se informa a las Dependencias sobre diversos lineamientos aplicables

a la adquisición que se realiza por la vía de importación directa.

- Circular en materia de adquisiciones del Sector Público.- Criterio para determinar los bienes que deben considerarse de capital y metal mecánicos (D.O. 18/VIII/86), y sus modificaciones (D.O. 24/VIII/87).

- Oficio No. 4101 de fecha 25 de agosto de 1986, mediante el cual los Secretarios de Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial y de la Contraloría General de la Federación, hacen del conocimiento de la Secretaría de - - Energía, Minas e Industria Paraestatal que, tratándose de la fabricación de bienes de capital, podrá otorgarse anticipo según avance de fabricación, sin que puedan modificarse las condiciones originales de contratación.

- Lista de Bienes de Capital para los cuales será exigible el registro en el Programa de Fomento, expedido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para participar en concurso nacional. (D.O. 10/IV/87).

- Oficio No. 24.- 1633 de fecha 7 de septiembre de 1987, mediante el cual la Secretaría de Programación y Presupuesto autoriza a todas las dependencias y entidades a aceptar -- cheques cruzados como garantía de los proveedores para el sostenimiento de ofertas.

- Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.
- Programa de Protección a la Planta Productiva y el Empleo.
- Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña. (D.O. 26/IV/85).
- Clasificador por objeto del Gasto.
- Programa de Adquisiciones de la Administración Pública Federal 1987.
- Manual de Organización de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Manual de Organización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Reglamento del Artículo Noventa y Cinco de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- Acuerdo de Simplificación Administrativa. (D.O. 8/VIII/84).

- Oficio Circular 001 de la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles, en el que informa que aquellas personas que hayan solicitado su inscripción en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, podrán participar en las licitaciones públicas que se celebren.
  
- Manual de Organización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
  
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
  
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
  
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

CAPITULO III.- ESTRUCTURA DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.

A) DISPOSICIONES GENERALES.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de -- Servicios relacionados con Bienes Muebles (en lo sucesivo la -- Ley), publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de febrero de 1985, significó un avance importantísimo en la regulación jurídica del proceso de abasto del Estado, en virtud de que, a partir de las reformas al artículo 134 Constitucional dadas a conocer en diciembre de 1982 (vid supra Capítulo II, inciso B), urgía un cuerpo legislativo que reglamentara en forma pormenorizada esta materia, ya que hasta antes de su expedición, había una laguna normativa que obligó a las autoridades competentes a dictar un sinnfin de disposiciones administrativas complementarias.

Así, desde su entrada en vigor y tan sólo modificada dos veces (D.O. 30/XI/87 y 7/I/88), ha servido de base para que las operaciones de proceduría gubernamental sean satisfechas en -- forma eficaz, al tiempo que ha permitido que los recursos presupuetales se manejen con estricta honestidad, bajo criterios de racionalidad y austeridad.

Por su trascendencia, y habida cuenta que conjuntó en un sólo ordenamiento los muchos criterios que en ocasiones hasta --

parecían contraponerse, uniformando los conceptos y reglas, procederemos a analizar detenidamente su contenido.

### 1.- Sujetos de la Ley.

El artículo 10. de la Ley señala que el objetivo es regular las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y la -- prestación de servicios relacionados con los mismos, que realicen las dependencias y entidades, así como los actos y contratos que con ese motivo sean celebrados.

La primera cuestión que debe dilucidarse es la relativa al concepto de dependencia y entidad. En efecto, el numeral 2 del ordenamiento estudiado establece que las primeras comprenden -- las unidades de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos (que de acuerdo - con nuestro sistema actual solamente es el del Distrito Federal), así como las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal.

Por otra parte, el mismo artículo apunta que las entidades son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, y los fideicomisos públicos.

De las anteriores definiciones se desprende que se está hablando en forma exclusiva del Poder Ejecutivo Federal que, de conformidad con el numeral 90 de nuestra Constitución Política,

se divide, para su ejercicio, en Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

En idéntico orden de ideas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reitera tal división, indicando, a su vez, qué tipo de áreas de Gobierno componen cada una de las partes del Ejecutivo, y a las cuales se alude, genéricamente, como dependencias, si atañen al ámbito central, y como entidades, si se están refiriendo al sector paraestatal.

Por consiguiente, de la redacción del artículo 2 de la Ley se colige que, en forma imperativa, la regulación de las materias incumben directamente al Ejecutivo Federal, dejando al margen a los otros dos Poderes de la Unión.

Sin embargo, ¿sería correcto que la legislación en cuestión incluyera al Congreso de la Unión y a la Suprema Corte de Justicia? En realidad no, toda vez que, debemos atender a la naturaleza formal de estos órganos: el Legislativo hace leyes y el Judicial las interpreta en casos concretos y aplica el Derecho, en tanto que, en esencia, la Administración Pública, además de ejecutar las leyes, es la que realiza las obras materiales en las que se manifiestan las funciones gubernamentales.

Obviamente que lo expuesto no quiere significar que las otras dos esferas de competencia no pudieran, eventualmente, requerir de algún tipo de bien o servicio para colmar sus deman-



das, pero, aun en esos casos, tienen completa autonomía para regirse conforme mejor convenga a sus intereses, y no acudir al Ejecutivo, quebrantando con ello su autonomía e independencia. Así, con un presupuesto propio, y sin necesidad de sujetarlos a las normas administrativas, se les permite hacer las compras o arrendar bienes directamente, fundados en los principios a los que se refiere el numeral 134 de la Carta Magna, que no distingue si se trata del Ejecutivo, Legislativo o Judicial, sino que comprende al Estado Mexicano en su conjunto, y al que deberán ofrecérsele las mejores condiciones en cuanto a precio, financiamiento y calidad.

Finalmente, lo que sucede en la práctica es que, tanto el Congreso como la Corte, aplican por analogía las normas jurídicas de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (D.O. 14/V/86), que abrogó la anterior Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 31/XII/70), se dio un cambio radical en el tratamiento jurídico de las entidades del sector paraestatal, ya que se contempló en una forma acorde con la realidad la constitución, organización y funcionamiento de cada una de las áreas que lo componen, otorgándoles autonomía de gestión y mayores libertades a sus Organos de Gobierno, en lo que, desde el punto de vista jurídico, pudiera considerarse un relajamiento de los poderes je-

rárquicos del Ejecutivo.

Concretamente, el artículo 58, fracción VII, de esta legislación, dentro de las atribuciones indelegables de los Organos de Gobierno de las entidades paraestatales, les permite que, de conformidad con las leyes aplicables, fijen, entre otras, las políticas, bases y programas que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deban celebrar con terceros en adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

Esto significó una modificación radical a la manera en que tradicionalmente se venían regulando estas materias, ya que en adelante, serían las propias entidades las que se ocuparían de normar su proceso de abasto, según el tipo de necesidades que tuvieren, sin sujetarse al centralismo que prevalecía hasta entonces. Por obvia consecuencia, la Ley que estudiamos tuvo que adecuarse al nuevo régimen imperante, a fin de exonerar a estos órganos de cualquier tipo de trámites y requisitos, con lo cual se modificó su contenido, a través de un Decreto modificatorio dado a conocer en el Diario Oficial el 7 de enero de 1988.

Fue por tal motivo que, dentro de los sujetos de esta Ley, se indicó en esa época que únicamente serían las Dependencias del Gobierno Federal las que tendrían que ceñirse estrictamente a la normatividad, pudiendo las entidades, de acuerdo con ésta, dictarse sus propias normas, según sus necesidades, sin perder

de vista los principios del artículo 134 Constitucional y la legislación de la materia.

## 2. - Alcance Jurídico de su Objeto.

El multicitado artículo 10. de la Ley se refiere a dos finalidades que persigue este ordenamiento : por una parte, regular las acciones relativas a la planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, y por la otra, la tutela de los actos y contratos que se celebren en este campo.

En cuanto al primer objetivo, la legislación trata de hacer referencia a principios de eficiencia y optimización en el manejo de los recursos, segundo una estricta lógica en los procesos de abasto; esto es, primero se determinan y captan los requerimientos de las áreas usuarias (planeación); posteriormente, se fijan metas en el corto, mediano y largo plazo (programación); y, por último, se disponen los fondos para hacer frente cabalmente a los compromisos contraídos (presupuestación). Sobre este particular, abundaremos en párrafos posteriores (vid supra Capítulo III, inciso A, punto 4).

Asimismo, resulta fundamental aclarar el porqué esta Ley se aboca a la regulación exclusiva de los bienes muebles, dejando aparentemente al margen los inmuebles. Esto se debe a la distribución de competencias que está consignada en la Ley Gene

ral de Bienes Nacionales (D.O. 8/1/82), la cual, en su numeral 11, indica que los bienes inmuebles del dominio de la Federación se registrarán por las disposiciones vigentes en el ámbito de desarrollo urbano, cuya aplicación incumbe a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; paralelamente, en el artículo 78, se dice que las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, quedarán sujetas a las leyes de la materia, siendo la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de emitir la normatividad conducente.

En referencia al segundo gran rubro de esta legislación, representa un capítulo clave el conjunto de disposiciones jurídicas que se ocupan de la reglamentación de los contratos administrativos de compraventa, arrendamiento y prestación de servicio sobre bienes muebles, atendiendo a la regla principal de la licitación pública, consignada en el numeral 134 de la Carta Magna, a fin de garantizar imparcialidad y honradez en su adjudicación, al tiempo que se permita a los mejores postores participar en igualdad de circunstancias, dejando al margen privilegios y compromisos de cualquier índole. (Vid infra Capítulo IV).

En otro orden de ideas, y quizá sea considerado como el espíritu que anima todo el ordenamiento en estudio, se hace un énfasis muy especial en el manejo del gasto que se emplea en estos actos jurídicos, toda vez que, sin lugar a dudas, se protegen los fondos del Erario Público. Por consiguiente, en los --

términos de su artículo 3, es aplicable la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O. 31/XII/76) y su Reglamento (D.O. 18/XI/81), ya que, en último término, las mejores condiciones a que alude el tantas veces invocado numeral -- 134 Constitucional, se traducen en una mayor o menor onerosidad para el Estado.

Un factor que cobra un interés primordial en el cuerpo de la legislación de adquisiciones, es el relativo a la adopción e instrumentación, por parte de las dependencias y entidades, de los sistemas y procedimientos que coadyuven a la simplificación administrativa, reducción, agilización y transparencia de trámites. Por otro lado, también se busca impulsar la descentralización de funciones, con objeto de procurar que los problemas se resuelvan en los mismos lugares en que se originen las operaciones, al tiempo que se deleguen facultades en funcionarios subalternos para facilitar la toma de decisiones.

Aunque el ámbito de aplicación de la Ley de Adquisiciones es federal, está previsto el caso de los llamados Convenios Unicos de Desarrollo celebrados entre las Entidades Federativas y el Ejecutivo de la Unión, en los que, con cargo total o parcial a los fondos federales, se realizan adquisiciones, arrendamientos o se contratan servicios. En este sentido, y sin que importe invasión de competencia, rigen las disposiciones para toda la República, aun sobre las estatales.

Finalmente, el alcance y precisión jurídica de este cuerpo legal está determinado por la interpretación meramente administrativa de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial y Contraloría General de la Federación, las cuales, en sus respectivas competencias, se constituyen en las autoridades encargadas de su aplicación, según se verá en el siguiente apartado.

### 3.- Distribución de Competencias de las Autoridades Administrativas.

La amplitud de la Función Administrativa del Estado, impone la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia.

Como ya se mencionó en el punto 1º de este capítulo, el artículo 90 de nuestra Carta Magna establece las bases en cuanto a división de la Administración Pública Federal, distinguiendo entre Administración Centralizada y Paraestatal.

Asimismo, el numeral citado señala que la distribución de los negocios de orden administrativo de la Federación a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como la definición de las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, serán fijadas en la Ley que expida el Congreso, que se llama Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Finalmente, en ese precepto se indica que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

En este sentido, la invocada Ley Orgánica distribuye competencias atendiendo al despacho y resolución de los asuntos de los diversos órganos que la integran.

Por otra parte, e íntimamente vinculado con la materia, el artículo 5 de la Ley de Adquisiciones confiere a las Secretarías de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y de Comercio y Fomento Industrial, el poder de interpretación para efectos meramente administrativos de esa legislación, así como para dictar las disposiciones que requiera su adecuada aplicación, con irrestricto apego a su esfera competencial. A mayor abundamiento, ese mismo numeral hace un reenvío al supuesto Reglamento de la Ley, en el que se determinarán los aspectos sobre los cuales las citadas Dependencias podrán ejercer las atribuciones que les correspondan, sólo que, hasta el día de hoy, no conoce la luz dicho ordenamiento.

Analizado que fue el carácter de autoridades de estas tres Secretarías, se hace menester estudiar en qué consiste la intervención particular que cada una de las interesadas tiene, para lo cual, precisa revisar lo que disponen los artículos 32, 32-bis y 34 de la aludida Ley Orgánica.

Tales funciones, para el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto, son las siguientes :

- Dictar las Normas para las Adquisiciones de toda clase, los arrendamientos y la contratación de servicios relacionados con bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de la Contraloría General de la Federación.
- Dictar las normas para el funcionamiento de los Comités de Compras y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento.
- Designar representantes ante los Comités de Compras y las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento.
- Llevar el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.
- Elaborar el Programa de Adquisiciones de la Administración Pública Federal.
- Atender las consultas sobre situaciones no previstas en las normas.



- Imponer sanciones, derivadas de la inobservancia de las disposiciones legales en la materia.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a su vez, tiene las facultades en los términos que a continuación se enuncian:

- Dictar las disposiciones administrativas que requiera -- la adecuada aplicación de la Ley de Adquisiciones, - - - Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados - con Bienes Muebles, escuchando la opinión de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país.
- Autorizar las adquisiciones de bienes de procedencia extranjera, ya sean de importación directa o de compra en el país.
- Imponer sanciones, de acuerdo a las atribuciones que le confiere la Ley de Adquisiciones en el artículo 31.

Y, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, le corresponde:

- Inspeccionar y vigilar directamente, o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.
  
- Dictar las disposiciones administrativas que requiera la adecuada aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, escuchando la opinión de la Secretaría de Programación y Prestación y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
  
- Aplicar las sanciones a los servidores públicos que infrinjan lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones.

#### 4.- Planeación, Programación y Presupuestación.

a) Planeación.

Según se apuntó en líneas precedentes (vid supra Capítulo III, inciso A, punto 2), la Ley de Adquisiciones introdujo los procesos de planeación, programación y presupuestación, porque constituyen las bases de sustentación para la elaboración de los programas de adquisiciones de las dependencias y entidades.

Por lo que hace al primero de ellos, la planeación, debe decirse que tiene su fundamento en el artículo 26 Constitucional, dentro del llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática, que significa una respuesta para organizar las actividades de gobierno de manera racional y previsoras, y para imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.

A este respecto, la Ley de Planeación (D.O. 5/1/83) y el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, en el capítulo introductorio, prevén los mecanismos adecuados para alcanzar los objetivos planteados por el Sistema a que nos referimos en el párrafo que antecede.

Concretamente en la materia que nos ocupa, tiene su antecedente más próximo en el numeral 8, fracciones I y II, de la ya derogada Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, que expresa la obligación de las dependencias y entidades de programar y presupuestar su abasto, en razón de sus necesidades reales.

En este orden de ideas, el Glosario de Términos para el -- Proceso de Planeación 1987 define a la planeación como el "méto do . . . racional organizado mediante el cual se establecen di- rectorias, se definen estrategias y se seleccionan alternati- vas y cursos de acción, en función de objetivos y metas económi- cas, sociales y políticas, tomando en consideración la disponi- bilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite esta- blecer un marco de referencia necesario para concretar planes y acciones específicas a realizar en el tiempo y en el espacio. - Los diferentes niveles en los que la planeación se realiza son: global, sectorial y regional; su cobertura temporal comprende - el corto, mediano y largo plazo; y, por último, emplea cuatro - vertientes de instrumentación : de obligación, de coordinación, de concertación y de inducción". (11)

En este proceso se reconoce como órgano generador al Plan Nacional de Desarrollo, en donde se enmarcan todas esas direc- trices, estrategias, alternativas y cursos de acción menciona- dos.

La Ley de Adquisiciones obliga que las adquisiciones, - - - arrendamientos y contratación de servicios se sujeten a los si- guientes parámetros :

- Los objetivos, prioridades y políticas del Plan Nacio- nal de Desarrollo y de los programas sectoriales, insti

---

(11)Glosario para el Proceso de Planeación. Secretaría de Progra- mación y Presupuesto. México, 1985, p. 93 - 94.

tucionales, regionales y especiales, en su caso.

- Las previsiones contenidas en los programas anuales que elaboren las propias dependencias y entidades para la ejecución del Plan y los programas citados.

Aquí es conveniente señalar que no sólo se seguirán los lineamientos establecidos en el Plan, sino que también las propias dependencias y entidades, por su parte, deberán establecer los programas necesarios para cumplir con sus metas institucionales.

Aunque la planeación obedece a factores eminentemente políticos y macroeconómicos, se deja a las entidades del sector paraestatal que establezcan, en ejercicio de su autonomía de gestión, que sean ellas mismas las que fijen sus políticas, planes y programas.

#### b) Programación.

Al lado de la planeación, existe otro elemento inseparable para complementar el proceso al que nos hemos venido refiriendo, y que es la programación, a la cual alude el Glosario de Términos como el "método a través del cual se definen estructuras, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazo fijados en el Plan, que se concretan mediante la programa

ción económica y social y la programación presupuestaria, considerando las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional". (12)

En torno a la programación de las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, señala la Ley de la materia que ésta se debe formular considerando, entre otros aspectos :

- Las acciones previas, durante y posteriores a la realización de las operaciones; los objetivos y metas a corto y mediano plazo, así como las unidades responsables de su instrumentación.
- Los requerimientos de los programas de conservación, mantenimiento y ampliación de la capacidad de los servicios públicos.
- Preferentemente, la utilización de los bienes o servicios de procedencia nacional, así como aquéllos propios de la región.
- De ser posible, la inclusión de insumos, material, equipo, sistemas y servicios que tengan incorporada tecnología nacional.

---

(12)Glosario para el Proceso de Planeación. Op. Cit. p. 104.

## c) Presupuestación.

Por último, de nada valdrían una adecuada planeación y programación, si no existieran los fondos necesarios para alcanzar - las metas propuestas.

De este modo, la presupuestación es definida como la " acción encaminada a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con los - programas establecidos en un determinado período; comprende las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto, atendiendo a lineamientos generales, criterios y procedimientos, elaborados por las áreas - competentes, para ser aplicados durante dicho proceso". (15)

Esta materia encuentra una acuciosa reglamentación en la - Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, su Reglamento y la Ley General de Deuda Pública (D.O. 31/XII/76).

**B) PADRON DE PROVEEDORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDE RAL.**

En virtud de la importancia que tiene el poder de compra - del Estado dentro del mercado nacional, se pueden inducir accio nes tendientes a dar cumplimiento a las estrategias marcadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Por tal motivo, las adquisicio nes gubernamentales deben recaer en bienes o servicios con cali

dades satisfactorias y ser entregados en los tiempos requeridos y en los lugares correctos, porque serán destinados a trascendentes tareas del servicio público que tienen asignadas las dependencias y entidades.

Así, la gran cantidad de recursos de que dispone el Estado para cumplir cabalmente con sus programas de beneficio social, tienen que ser empleados en forma tal, que se le aseguren, por una parte, las mejores condiciones de contratación, y por la otra, que quienes le provean, tengan la suficiente capacidad técnica y económica.

El primer aspecto, queda debidamente salvaguardado gracias a los procedimientos de licitación pública (vid infra Capítulo IV), en tanto que, el segundo, es cuidado y fomentado gracias a la existencia de una institución denominada Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.

Este Registro nació en el año de 1946 como un órgano de la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la cual lo trasladó, posteriormente, a la Secretaría de Patrimonio Nacional. Desde sus orígenes, hasta esa época, sufrió graves deficiencias en su funcionamiento, por el excesivo y complicado trámite de inscripción, modificación o revalidación, lo cual, lejos de agilizar la operación de abasto y uniformar el catálogo de proveedores, lo convertía en una instancia innecesaria que duplicaba otros registros; prácticamente,



cada organismo contratante llevaba sus propios formularios e índices de personas físicas o morales que le vendían o prestaban servicios.

Con la entrada en vigor de la Ley de Inspección de Adquisiciones, en el año de 1965, se volvieron a establecer los requisitos para la inscripción y registro en el Padrón de Proveedores, aunque los viejos vicios subsistieron. Más adelante, en 1972, por reformas a la legislación de la materia, se siguió atribuyendo a la Secretaría de Patrimonio Nacional la facultad de controlar esta institución.

Siete años después, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal ordenó que fuera la entonces Secretaría de Comercio la que se encargara del Padrón de Proveedores, atribución que posteriormente se le concedió a la Secretaría de Programación y Presupuesto, situación que refrendó la ahora vigente Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles de 1985.

#### 1.- Naturaleza Jurídica.

Con el fin de que cumplan las premisas de calidad, puntualidad y eficiencia en el abasto del Estado, se ha establecido el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, como el instrumento idóneo para su consecución; en él, se deben

inscribir todas aquellas personas que deseen proveer bienes o servicios al Gobierno Federal, previo cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, con los que se considera se garantiza la seriedad y capacidad legal, técnica, administrativa y financiera del solicitante.

Con el fin de hacer de esta institución un instrumento útil y de fácil consulta, se clasifica a las personas registradas de acuerdo a su actividad, capacidad técnica y ubicación; así se tienen a comerciantes, fabricantes, representantes, arrendadores y prestadores de servicios.

En virtud de que es el medio idóneo en el cual se incorporan aquellos proveedores que se consideran confiables, establece la Ley de Adquisiciones que las dependencias y entidades sólo podrán fincar pedidos o celebrar contratos con los sujetos que se encuentren inscritos en él.

A efecto de que las personas encargadas de realizar las compras en el sector público, estén permanentemente informadas respecto a quienes se encuentran inscritos en el Padrón, la Secretaría publica periódicamente la lista actualizada de Proveedores de la Administración Pública Federal, incluyendo a todos aquellos que han obtenido su registro a partir del 1o. de enero de 1985.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Es conveniente señalar que se consideran vigentes los registros otorgados después de la fecha indicada, de manera que los que presenten en la clave que les asigna la Secretaría de Programación y Presupuesto los dígitos 85, 86, 87, 88 o números, mayores para los años siguientes, tendrán idéntica validez y, por lo tanto, les servirán para participar igualmente en cualquier procedimiento de compra que realice la Administración Pública Federal.

Consecuentemente, el registro obtenido al amparo de la actual Ley de Adquisiciones goza de una vigencia indefinida, habiéndose eliminado el trámite de refrendo que siempre se realizaba. Esto representa un gran avance en la eliminación de trámites, dentro de las políticas de simplificación administrativa promovidas por el Ejecutivo Federal en todas las áreas que prestan servicios al público.

En el mismo orden de ideas, esta inscripción es el único requisito para considerar a una persona como proveedor; así, quedan eliminados todos los registros que, con ese mismo carácter, habían establecido algunas dependencias y entidades de manera particular.

Ahora bien, el hecho que un proveedor goce de tal calidad en virtud de su inscripción, no le exime de cumplir todos los requerimientos que le sean solicitados en forma directa por el órgano contratante, e incluso, se le puede pedir la información ne

cosaria que demuestra su solvencia moral y económica, sin perjuicio de las visitas e inspecciones que se le puedan practicar para cerciorarse de los datos por él presentados.

Desde el punto de vista jurídico, el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal es un órgano que depende de la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles de la ya citada Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones, fundamentalmente de acopio de información, clasificación y consulta, no tiene efectos constitutivos, sino eminentemente declarativos.

Lo anterior significa que el registro que un sujeto obtiene, previos los trámites legales, tan sólo le da el derecho de participar, en igualdad de circunstancias, en los eventos de adjudicación de contratos, pero no le asegura a priori salir agraciado; para cada caso concreto, tendrá que demostrarse que se le garantizan al Estado las mejores condiciones.

## 2.- Requisitos para la Inscripción.

El artículo quinto transitorio de la Ley de Adquisiciones vigente establece que para los efectos de inscripción en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, y en tanto no se expida el Reglamento de esta legislación, seguirán siendo exigibles los requisitos que señala el numeral 27 de la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de 1979. --

Por consiguiente, dicho precepto es el tenor literal siguiente:

" Artículo 27.- Para ser registrados en el Padrón, los interesados deberán satisfacer los siguientes requisitos :

I.- Solicitarlo en los formatos que apruebe la Secretaría de Comercio (hoy Programación y Presupuesto).

Las personas morales deberán exhibir copias certificadas de la escritura o acta constitutiva y, en caso de haber sido creadas por disposición legal, deberán indicar ésta. En todo caso se deberá acreditar la personalidad del representante.

II.- Acreditar, mediante la exhibición de los documentos respectivos, que es productor o comerciante legalmente establecido.

III.- Demostrar su solvencia económica y capacidad para la producción o suministro de mercancías, materias primas o bienes muebles y, en su caso, para el arrendamiento de estos o la prestación de servicios.

IV.- Acreditar haber cumplido con las inscripciones y requisitos que exijan las disposiciones de orden fiscal o administrativo.

V.- Pagar los derechos que establezca la tarifa respectiva, y

VI.- Proporcionar la información complementaria que solicite la Secretaría de Comercio (hoy Programación y Presupuesto)".

Con objeto de ilustrar el artículo transcrito, a continuación haremos mención de los requisitos que en la práctica exige este órgano, debiendo distinguirse según se trate de proveedores nacionales o extranjeros.

- Para el caso de proveedores nacionales :

- + Comprobante de pago original ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por concepto de derechos de inscripción.
- + Solicitud de inscripción debidamente requisitada, en original y tres copias.
- + Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- \* Constancia de inscripción ante la Cámara correspondiente.
  - \* Copia de la última liquidación obrero-patronal del Instituto Mexicano del Seguro Social.
  - \* Copia de la declaración del Impuesto sobre la Renta y declaración del Impuesto al Valor Agregado.
  - \* Copia del acta constitutiva, reformas y poder del representante legal, en caso de personas morales.
  - \* Copia del contrato de arrendamiento con el sello de recibido de la Tesorería correspondiente o, boleta predial del local ocupado, cuando éste sea propiedad del solicitante.
- Por lo que hace a los proveedores extranjeros, los requisitos son los siguientes :
- \* Comprobante de pago original ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por concepto de derechos de inscripción.
  - \* Solicitud de inscripción debidamente requisitada en original y tres copias.

- \* Estados financieros desglosados del último ejercicio anual, visados y certificados por el Cónsul mexicano y traducidos al español.
- \* Copia del poder del representante legal y/o firmante certificado, visado por el Cónsul mexicano y traducido al español.
- \* Cuando el proveedor tenga representante en México, copia del contrato de representación certificado, visado por el Cónsul mexicano y traducido al español.

Analizando estos requerimientos, podemos observar que, en realidad, representan el mínimo que cualquier sujeto, en situación regular, debe tener, por lo que se considera que si no se cumplen, no serían confiables para participar en los distintos eventos de adquisición y contratación que realiza el Gobierno Federal.

En relación al trámite de inscripción, debe afirmarse que, como una importante innovación que incide en el Programa de Simplificación Administrativa, el artículo 21 de la Ley apunta que, la Secretaría de Programación y Presupuesto cuenta con un plazo máximo de quince días hábiles para resolver sobre la procedencia o improcedencia de una solicitud de inscripción o modificación en el Padrón de Proveedores, considerados a partir de la



fecha de recepción de la documentación legal. En el supuesto en que dicho término perentorio transcurra sin una respuesta de la autoridad, el interesado puede válidamente presumir que se le ha otorgado su petición en sentido afirmativo, con lo cual adquiere un derecho por una resolución positiva ficta.

En esta último hipótesis, bastará que el solicitante, a través de un ocurso que interponga ante la Secretaría, pida se le reconozca su inscripción o modificación planteada, acompañando una copia del acuse de recibo en el que conste que el plazo ha fenecido.

Cabe, por último, comentar sobre lo que sucede si un presunto proveedor pretende participar en un evento de adjudicación de un contrato de la materia, pero no está inscrito en el multialudido Padrón. Ante todo, debe definirse si el interesado no se halla en alguno de los supuestos de excepción a que nos referiremos líneas abajo (vid infra Capítulo III, inciso B, punto 3), o si, necesítandolo, no cuenta con él.

Basta que un proveedor tenga la constancia de recepción de su solicitud en el Padrón, para que pueda, legalmente, participar en el evento, condicionándosele la adjudicación, en el supuesto de que resulte ganador, a que presente el registro definitivo. (Oficio Circular número 001, de la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles, publicado en el Diario Oficial el 4 de marzo de 1985).

### 3.- Casos de Excepción.

En opinión de algunos, el registro en el Padrón de Proveedores significa un obstáculo dentro del proceso de las adquisiciones gubernamentales, ya que, por una parte, es obligatorio que las dependencias y entidades lo exijan en cualquier compra que realicen, por pequeña que sea, y, por la otra, no es siempre una garantía infalible que garantice las mejores condiciones.

Tal opinión es equivocada, toda vez que, revisando el artículo 22 de la Ley, observamos que en la mayoría de las ocasiones el interesado está exento de presentar su registro en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, y que sólo es exigible en las compras de monto importante.

De esta manera, no tienen la obligación de presentarlo :

1. Las personas que provean a las dependencias y entidades de artículos perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, o bienes usados.

Tratándose de alimentos, satisfactor de una necesidad primaria o vital del hombre, es absurdo pensar que éstos pueden dejar de adquirirse por el hecho de que no existan proveedores registrados.

Por lo que respecta a bienes usados, por lo general se adquieren con personas o empresas que desean vender aquéllos que ya no les son útiles para las actividades que están realizando y que, por lo tanto, no es su actividad principal la enajenación de bienes. En tal sentido, no están obligados a presentar un registro como proveedores.

- ii. Los campesinos, comuneros o grupos urbanos marginados que contraten con las dependencias y entidades, ya sea directamente o a través de las personas morales o agrupaciones legales constituidas por ellos.

Dado el bajo nivel cultural y económico que desafortunadamente presentan, es muy difícil exigirles que cuenten con un registro en el que deben de reunir una serie de requisitos de cierta complejidad, incluso sin considerar que en muchos casos, su situación marginada, no les permite siquiera solventar el pago para la inscripción.

- iii. Quienes provean bienes o presten servicios a las dependencias y entidades en las situaciones previstas en la fracción III del artículo 37 de la Ley de Adquisiciones.

Dicho precepto se refiere a las exenciones de licita-

ción por motivos de desastres, en casos fortuitos o de fuerza mayor, o cuando existan circunstancias que puedan provocar trastornos graves, pérdidas o costos adicionales importantes. La misma condición de urgencia que presentan la mayoría de estos casos, justifica el que se compre con proveedores no registrados, a fin de dar solución de manera inmediata al problema.

- IV. Aquellos que, exclusivamente, lleven a cabo operaciones con las dependencias y entidades, en las condiciones que señalan las fracciones I y II del artículo 59. Este es el caso en que, por el monto reducido de las compras, los proveedores respectivos, que por lo general son pequeños o medianos comerciantes, no cuentan con su registro en el Padrón. La Ley los exime de este requisito, considerando que las operaciones que realizan con el Gobierno son de manera eventual. (Vid infra Capítulo IV, inciso A, punto 3).

Proporcionalmente hablando, el número de casos de proveedores que le venden al Estado sin registro, es mucho mayor, que aquellos en los que es exigible tal obligación, toda vez que la Ley facilita los trámites para dar continuidad y rapidez a la satisfacción de demandas de sus organismos. Por tanto, no creemos que sea un procedimiento complejo que obstaculice el proceso de abasto gubernamental.

#### 4.- Suspensión y Cancelación del Registro.

A fin de darle fuerza y seriedad al Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, la Ley establece en sus artículos 23 y 24, como sanciones, los casos en los que la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá suspender o cancelar el registro.

En efecto, se podrá suspender el registro, cuando el proveedor :

- I. Se le declare en estado de quiebra, o bien, quede sujeto a concurso de acreedores. Esta situación es clara, toda vez que el proveedor respectivo no estaría en condiciones de poder cumplir ningún contrato.

Obviamente que la declaratoria de quiebra o consumo, deberá ser dictada por la autoridad jurisdiccional competente.

- II. No cumpla en sus términos, por causas imputables a él, con algún pedido o contrato a que se hubiere comprometido y perjudique con ello los intereses de la dependencia o entidad.

Este es un supuesto que, por la ambigüedad de su redacción, podría eventualmente dejar en estado de inde

fensión al proveedor, ya que no dice a juicio de - - -  
 quién, o bajo qué parámetros, se califica el incumpli-  
 miento.

- III. Se negare a dar las facilidades necesarias para que -  
 las dependencias facultadas para ello conforme a la -  
 Ley de Adquisiciones, ejerzan sus funciones de compro-  
 bación y verificación.

Cuando desaparezcan las causas que motivaron la suspensión  
 del registro -continúa en la parte final el numeral 23 invoca-  
 do-, el proveedor lo acreditaría ante la Secretaría de Progra-  
 mación y Presupuesto, la que dispondrá lo conducente a fin de -  
 que aquél vuelva a surtir todos sus efectos legales.

Parece que el contenido literal de este precepto es poco --  
 afortunado, ya que no dice qué sucedería si las causas que sir-  
 vieron de base para suspender el registro, simplemente no pue-  
 den desaparecer, porque se trata de un acto consumado : ¿ equi-  
 valdría a una tácita cancelación ? Una interpretación lógica  
 obligaría a concluir en sentido negativo, aunque no puede sosla-  
 yarse el hecho de la inseguridad en que coloca al afectado.

Por otra parte, y con un carácter permanente y definitivo,  
 no transitorio y provisional como es la suspensión, la cancela-  
 ción del registro de proveedor es la sanción más drástica que -  
 se le pueda imponer, porque ello implica vedarle toda posibili-

dad de volver a venderle al Gobierno Federal.

En este sentido, el numeral 24 de la Ley enumera un cúmulo de causales que, por su gravedad, ameritan privarle de sus derechos al interesado :

- I. Proporcionar información falsa en su inscripción o actuar con dolo o mala fe en alguna Licitación.
- II. Incumplir con algún pedido o contrato por causas imputables a él, perjudicando gravemente los intereses de la dependencia o entidad afectada.
- III. Por incurrir en actos, prácticas u omisiones que le-sionen el interés general o los de la economía nacional.
- IV. Por declarársele su quiebra fraudulenta.
- V. Aceptar pedidos o firmado contratos en contravención a lo establecido por esta Ley, por causas que le fueren imputables.
- VI. Declarársele incapacitado legalmente para celebrar actos o contratos de los regulados por esta Ley.
- VII. Deje de reunir los requisitos necesarios para estar registrado en el Padrón de Proveedores.

Como un corolario a este tema, el artículo 25 de este cuerpo normativo, señala, en defensa de la garantía de audiencia de los proveedores que, para negar la inscripción o la modificación de la especialidad, o determinar la suspensión o la cancelación del registro en el Padrón, la autoridad -en este caso -- Programación y Presupuesto- deberá observar un procedimiento -especial consignado en el numeral 63, y al que aludiremos en -- forma pormenorizada en el apartado de infracciones y sanciones (vid. infra Capítulo V, inciso B).

#### C) COMITES DE COMPRAS.

Uno de los grandes problemas que existieron durante la -- aplicación de la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, fue el marcado centralismo que existía en la autorización de la gran mayoría de -- las compras que realizaban las dependencias y entidades.

Tal autoridad la ejercía la Secretaría de Comercio a través de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones y Almacenes, quien se encargaba de resolver sobre solicitudes de adquisiciones que iban, desde simple papelería, hasta los bienes con la tecnología más diversa y sofisticada; ésto, como es fácil observar, requería de personal de las más variadas disciplinas, con la capacidad suficiente para analizar cada caso particular y poder decidir sobre su ejecución. La imposibilidad de -- cumplir con tal situación, ocasionó que dicha Secretaría delega



ra tal facultad a cada dependencia o entidad, para que cada una decidiera en forma particular la realización de sus compras. Esta delegación de facultades tuvo su fundamento con la emisión de las Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de julio de 1983.

En forma concreta, se faculta y responsabiliza a los Comités de Compras para analizar y autorizar los casos que anteriormente atendía la Secretaría de Comercio.

Siendo un órgano tan importante este Comité, es necesario hablar sobre sus antecedentes y las funciones que desempeña actualmente.

El origen de los Comités de Compras que existen actualmente, se encuentra en el "Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Comités de Compras y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de la Administración Pública Federal" (D.O. 13/X/80), que estableció la obligación de crear tales órganos en cada dependencia o entidad, siendo la entonces Secretaría de Comercio, la competente para definir sus bases de integración y funcionamiento.

Por otra parte, el día 25 de febrero de 1982, entró en vigor el "Instructivo para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Compras de las Dependencias y Entidades de la Admi--

nistración Pública Federal", en el que, como su nombre lo señala, se apuntaron las reglas para formar este cuerpo colegiado, así como un catálogo de obligaciones y facultades, siempre restringidas por sinnúmero de autorizaciones de la Secretaría de Comercio. En pocas palabras, su actuación se reducía al dictamen de una serie de políticas internas de "orden menor".

Asimismo, al darse a conocer las "Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes", se delegaron diversas facultades en los Comités de Compras, a efecto de que pudieran decidir en forma real en materia de compras, habiéndose hecho necesaria la emisión de un nuevo instructivo con las adecuaciones correspondientes; éste, como publicación interna, ahora de la Secretaría de Programación y Presupuesto, apareció para su difusión el día 28 de octubre de 1983.

Considerados los Comités de Compras como órganos de decisión, generadores de directrices y políticas internas en las dependencias y entidades, se elevó su existencia a rango de ley; así, como antecedente inmediato, el artículo 4, fracción VII, de la Ley sobre Adquisición, Arrendamientos y Almacenes de 1979, previó su creación, habiéndose retomado estos conceptos en el numeral 15 de la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles de 1985.

Más tarde, por reformas a la Ley vigente (D.O. 7/1/88), se

dio mayor flexibilidad a estos cuerpos colegiados, indicándose que tienen por objeto determinar las acciones tendientes a la optimización de recursos que se destinen a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, coadyuvando a la observancia de la legislación aplicable para que se cumplan las metas institucionales. También se facultó a los Organos de Gobierno de las entidades, cuando por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones fuera necesario, para autorizar su instalación, en ejercicio de la autonomía de gestión que les concede la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

A mayor abundamiento, el artículo 17 de la legislación objeto de análisis, define que es el Ejecutivo Federal quien, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dictará las bases de integración y funcionamiento de dichos Comités.

De esta manera, salvo algunos detalles, sigue vigente el instructivo expedido en 1983, considerándose aplicable para efectos del citado numeral 17.

#### 1.- Integración.

En cuanto a su integración, se han definido dos estructuras, una para el caso de dependencias, y otro para las entidades.

## DEPENDENCIAS :

Presidente (con derecho a voz y voto de calidad).

- Oficial Mayor.

Secretario Ejecutivo (con derecho a voz y voto).

- Responsable directo de las adquisiciones.

Vocales (con derecho a voz y voto).

- Representantes de cada Subsecretaría.
- Responsables directos de las áreas financiera, de pl  
n  
a  
n  
a  
c  
i  
o  
n  
a  
m  
e  
n  
t  
e  
s  
e  
q  
u  
e  
s  
e  
c  
o  
n  
s  
i  
d  
e  
r  
e  
n  
t  
e  
f  
o  
r  
m  
e  
n  
l  
a  
p  
a  
r  
t  
e  
l  
e  
c  
o  
m  
i  
t  
e  
.

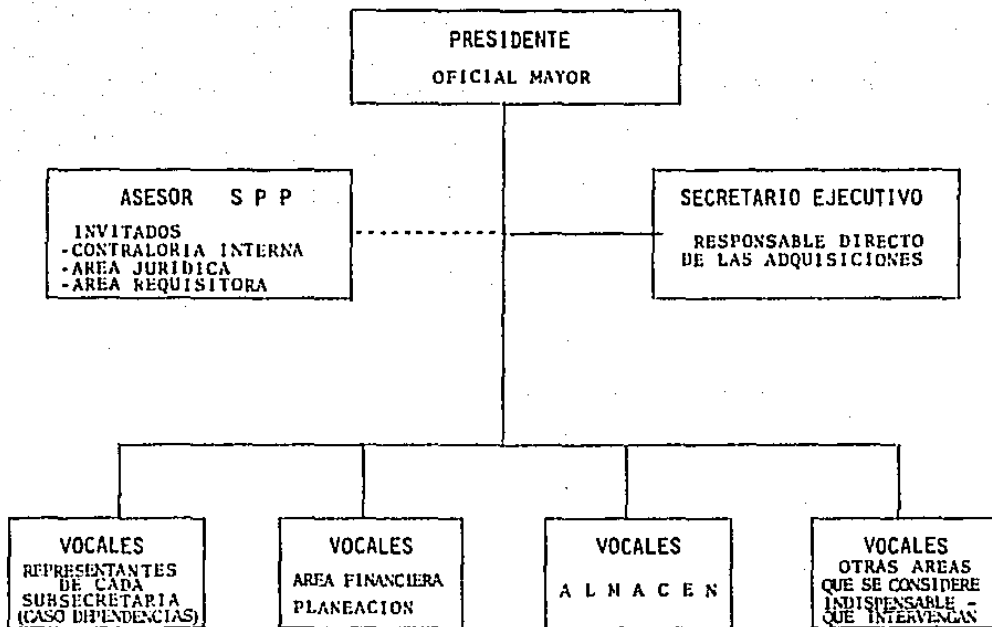
Asesores (con derecho a voz exclusivamente).

- Representante, en su caso, de la Secretaría de Progra-  
mación y Presupuesto.
- Representantes, también en su caso, de las áreas de -  
contraloría interna y jurídica de la propia dependen-  
cia.

Invitados (con derecho a voz, exclusivamente).

- Representantes de las áreas requisitorias para propor-  
cionar información.
- Otras personas que se consideren convenientes.

INTEGRACION DEL COMITE DE COMPRAS  
(DEPENDENCIAS)



**ENTIDADES :**

**Presidente (voz y voto de calidad).**

- **Subdirector Administrativo o nivel equivalente.**

**Secretario Ejecutivo (voz y voto).**

- **Responsable directo de las adquisiciones.**

**Vocales (voz y voto).**

- **Responsables directos de las áreas financiera, técnica, de almacenes, de planeación y de producción (esta última, tratándose de entidades manufactureras).**
- **Responsables directos de otras áreas de la entidad -- que se considere conveniente que participen.**

**Asesores (solo voz).**

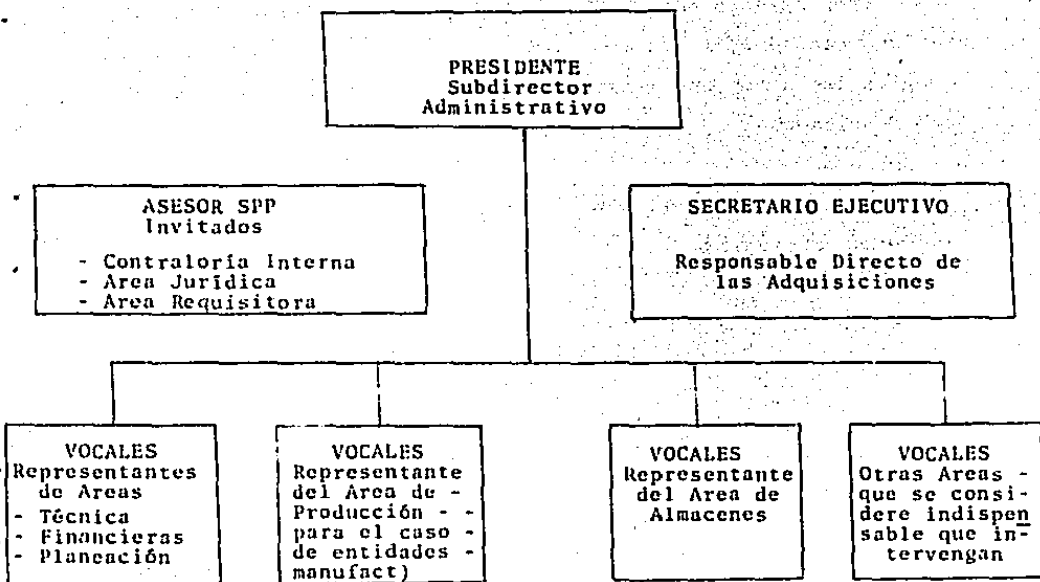
- **Representante, en su caso, de la Secretaría de Programación y Presupuesto.**
- **Representantes de las áreas requisitoras, para proporcionar información.**

- Representantes de otras áreas que se considere conveniente intervengan.

Dependiendo de cada caso particular, las entidades podrán hacer las adecuaciones necesarias a la integración propuesta, conforme a las áreas existentes en la misma.

Es conveniente señalar que a fin de que no dejen de llevarse a cabo las reuniones de los Comités de Compras por falta de quórum, cada persona integrante podrá nombrar un representante suplente a quien deberá otorgar las facultades necesarias para poder decidir sobre los casos que se presenten.

INTEGRACION DE COMITES DE COMPRAS  
(ENTIDADES)





## 2.- Funcionamiento.

Los Comités de Compras, tal y como se indicó, tienen como objetivo optimizar, mediante la aplicación de la Ley de Adquisiciones y disposiciones derivadas, la utilización de los recursos que destinen las dependencias y entidades a la adquisición o al arrendamiento de bienes muebles y a la contratación de servicios relacionados con los mismos, así como coadyuvar a que cumplan las metas que tengan establecidas y obtengan los mejores resultados.

Las actividades de estos cuerpos colegiados se dividen en distintos rubros :

### EN MATERIA DE NORMAS :

- Difundir hacia las áreas de adquisiciones y demás áreas de la dependencia o entidad la Ley de Adquisiciones, así como vigilar su cumplimiento.
- Autorizar los manuales de operación del área de adquisiciones.
- Respetando las disposiciones legales y normas vigentes, elaborar e implantar las normas internas que crea necesario, entre las que se destacan las siguientes :

- + Definir los casos que serán sometidos a la consideración del Comité de Compras para su aprobación (sólo los casos de monto importante).
- + Fijar la política relativa a los casos que manejarán directamente el área de adquisiciones y, tratándose de montos menores, las distintas áreas centrales o descentralizadas de la dependencia o entidad.
- + Indicar el número mínimo de cotizaciones por escrito o telefónicas que se deberán obtener para los casos previstos por las fracciones I y II del artículo 39 de la Ley de Adquisiciones.
- + Establecer la política de firmas para la autorización de las compras y contrataciones que se realicen.

#### EN MATERIA DE ORGANIZACION :

- Precisar la organización de las áreas de adquisiciones.
- Aprobar el programa anual de adquisiciones, previamente a su envío a la Secretaría coordinadora de sector.
- Integrar los Subcomités y Comités Foráneos que consi-

dere conveniente deban existir, otorgándoles las facultades necesarias para su operacion.

#### EN MATERIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION.

- Requerir la programación y presupuestación oportuna de las áreas correspondientes.
- Establecer su propio programa de trabajo anual.
- Fomentar la consolidación y racionalización de las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios.
- Programar oportunamente las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles y la contratación de servicios.
- Utilizar los formatos para elaboración de los proyectos correspondientes.
- Establecer cada año las metas que el propio Comité se proponga cumplir.

#### EN MATERIA DE CONTROL DE CALIDAD.

- Vigilar que la dependencia o entidad cuente con las -

instalaciones y los equipos necesarios para efectuar las pruebas de calidad que se requieran.

- Vigilar la comprobación de la calidad de los bienes que se reciben.

#### EN MATERIA DE ALMACENES.

- Vigilar, según el caso, la adecuada operación del almacén, en aspectos tales como :

- + Recepción.

- + Aspectos administrativos.

- + Guarda y Registro.

- + Despacho.

- + Tráfico.

- + Cálculo y control de los niveles de existencia.

En su caso, definir montos y adjudicar los contratos correspondientes de arrendamiento de vehículos, que requiera el área de tráfico.

EN OTROS ASPECTOS DE CONTROL Y VIGILANCIA.

El Comité también será responsable de :

- Vigilar el ejercicio del presupuesto de las distintas áreas de la dependencia o entidad en materia de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, de contratación de servicios relacionados con bienes muebles y de almacenes.
- Vigilar que las áreas de adquisiciones, de arrendamientos, de contratación de servicios y de almacenes (centrales o descentralizadas, según el caso), establezcan sistemas de control y de información adecuados relativos a las políticas que fije el Comité sobre :
  - + Adquisiciones que podrán manejar en forma directa las distintas áreas de la dependencia o entidad.
  - + Casos de proyectos específicos.
- Establecer mecanismos para vigilar la adjudicación de los pedidos o contratos que no le corresponda adjudicar directamente, de acuerdo con la política que el mismo establezca. En su caso, solicitar la información adicional que crea conveniente.

- Vigilar que se cumplan las condiciones de pago que se establezcan en los pedidos o contratos.
  
- Vigilar que se apliquen las sanciones que procedan, así como también vigilar que se cumplan los dictámenes que emitan las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Comercio y Fomento Industrial, según el caso.

#### EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO Y CONTRATACION DE SERVICIOS.

En su caso, autorizar los contratos de arrendamiento de bienes muebles o de contratación de servicios relacionados con bienes muebles, cuando :

- a) Los montos mensuales sean iguales o superiores a los de los montos establecidos para celebrar concursos menores de adquisición.
  
- b) Para casos de contratación de servicios, cuando no existan mensualidades y los montos sean similares a los establecidos para celebrar concursos menores de adquisición.
  
- c) Los montos sean menores a los anteriormente indicados, pero así lo establezca el propio Comité de Compras.

## ASPECTOS GENERALES.

- Definir qué funcionarios decidirán la adjudicación de pedidos o contratos, de acuerdo a una clasificación de montos que se haga.

Para concluir sobre los Comités de Compras, diremos que de acuerdo al programa de trabajo que ellos mismos hayan definido, podrán sesionar un máximo de cuatro ocasiones por mes, y un mínimo de 2 veces en el mismo periodo; claro está, en esta última situación, siempre y cuando existan casos para someterse a su consideración.

## D) COMISIONES CONSULTIVAS MIXTAS DE ABASTECIMIENTO.

En virtud de que las adquisiciones constituyen uno de los elementos más importantes en la ejecución del gasto público federal, se ha hecho necesario mantener un diálogo constante con los sectores productivos del país, a fin de que siempre se le asignen al Estado las mejores condiciones. Para tal efecto, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, prevé en su artículo 16 el establecimiento de las llamadas Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento, para fomentar la sustitución de importaciones en aquellas dependencias y entidades que, por razón del volumen e importancia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios

de procedencia extranjera, así se justifique.

Por ser éstas un foro de comunicación y concertación en el que participan el Sector Público y los proveedores nacionales, la función de ambos es imprescindible, pues mientras los representantes de la Secretaría proporcionan la asesoría necesaria sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones legales de la materia, la iniciativa privada, por conducto de las Cámaras y Asociaciones de proveedores, somete a la consideración de la Comisión los distintos casos de bienes que estiman factibles de ser fabricados en el país, para lo cual se crean subcomisiones que se abocan al estudio de problemas específicos, siendo los representantes del sector industrial los que coordinan y determinan a los fabricantes que las integran.

Por otra parte, los industriales proporcionan sugerencias para la simplificación de los procedimientos y trámites implantados en la dependencia o entidad de que se trate, con objeto de que sean analizados y revisados y, fungen también como enlace con sus asociados en el caso de que el Gobierno Federal requiera difundir sus necesidades de bienes, problemas de incumplimiento de entregas, calidad, etc.

Es atribución de la Secretaría de Programación y Presupuesto con fundamento en el artículo 16 de la Ley, determinar en qué dependencias y entidades deberán instalarse las referidas Comisiones, en función del volumen e importancia de las adquisi



ciones, arrendamientos y servicios de procedencia extranjera -- que lleven a cabo o contraten los órganos de Gobierno. Actualmente, están en funcionamiento, entre otras, las de la Secretaría de Salud, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Petróleos Mexicanos, Fertilizantes Mexicanos, S.A., Altos Hornos de México, S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A., -- y Azúcar, S.A. de C.V.

Igualmente, esta Dependencia tiene facultades para la fijación de las bases de estructuración y competencia de estos foros.

#### 1.- Estructura.

Las comisiones tienen una estructura similar a la de los Comités de Compras, pero es importante mencionar que en éstas participan, además de los funcionarios de la dependencia o entidad en que se encuentran instaladas, representantes de las dependencias globalizadoras, coordinadoras de sector y de la iniciativa privada. Por consiguiente, tienen la conformación que a continuación se expone :

##### a) Por parte del Sector Público :

- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Dependencia Coordinadora de Sector.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.

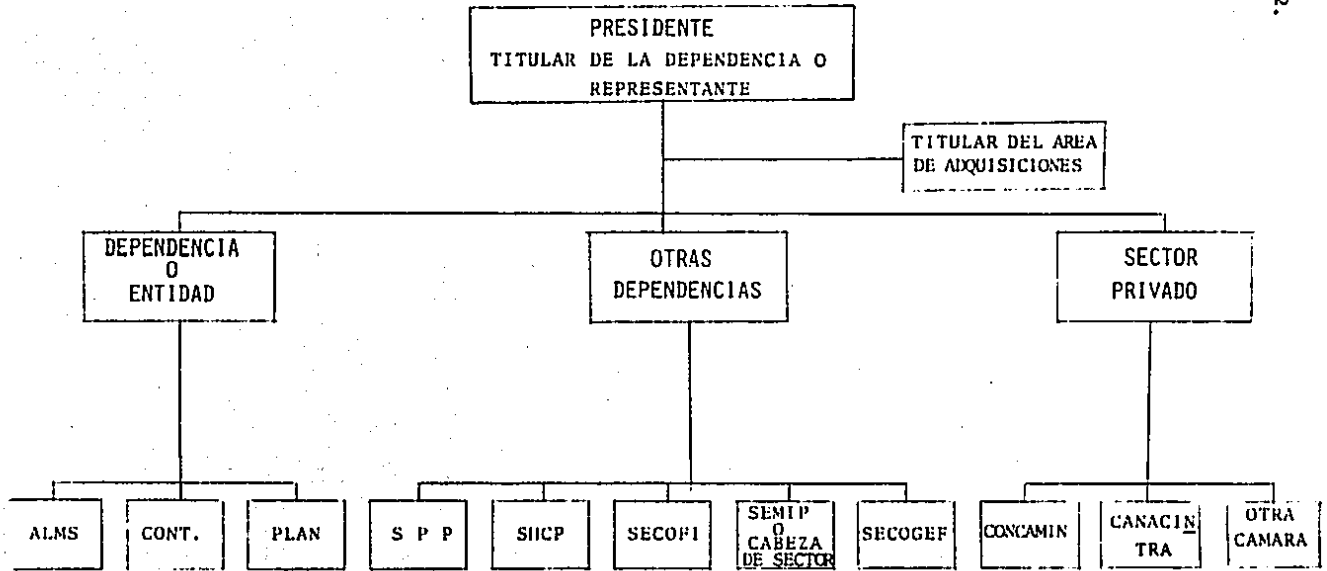
b) Por parte del Sector Industrial :

- Confederación de Cámaras de Comercio.
- Cámara Nacional de Industrias de la Transformación.
- Otras Cámaras y Asociaciones de Proveedores -- que se estimen pertinentes.

c) Por parte de la Dependencia o Entidad :

- El Titular o, en su caso, un representante del mismo.
- El responsable del área de adquisiciones.
- El responsable del área de almacenes.
- El responsable del área de planeación.
- El responsable de la Contraloría interna de la Dependencia o Entidad.

COMISION CONSULTIVA MIXTA DE ABASTECIMIENTO



## 2.- Competencia.

En virtud de las funciones especiales que tienen asignadas, tales Comisiones sólo se instalan a criterio de la Secretaría - de Programación y Presupuesto, en aquellas dependencias o entidades que llevan a cabo importaciones de gran magnitud.

Estos cuerpos colegiados tienen por objeto establecer y -- mantener un foro de comunicación permanente entre las dependencias y entidades y sus correspondientes proveedores nacionales, con el fin de solucionar las diferencias que pudieran existir entre las partes y fomentar el desarrollo de la industria nacional, determinando en forma planeada sus necesidades, cuidando, al mismo tiempo, que el Gobierno Federal adquiera o arriende -- sus bienes muebles y contrate los servicios que requiera, a precios justos, con la calidad necesarias, en cantidad suficiente, en el momento oportuno y en el lugar correcto.

Asimismo, su finalidad es fomentar la sustitución de importaciones, limitando al mínimo posible la celebración de contratos y el fincamiento de pedidos que correspondan a bienes o servicios de procedencia extranjera. Además, con base en la solidez que tenga la planta industrial nacional, fomentar las exportaciones.

En la práctica, no se ha tratado de hacer una sustitución indiscriminada, sino que se ha realizado en función de una se-

lección efectiva de los bienes o partes que se han considerado estratégicos para el desarrollo de la industria nacional, con la idea de alcanzar en el futuro un grado de competitividad adecuados que coloquen al país en el mercado internacional.

Este órgano tiene las siguientes funciones :

- Conocer, aplicar y difundir a las distintas áreas de la dependencia o entidad, así como a los proveedores que pertenezcan a las Cámaras representadas en dicha Comisión, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.
- Conocer y aplicar las demás leyes, normas, sistemas, procedimientos, formatos e instructivos que procedan, con relación a los distintos asuntos de su competencia.
- Ser órgano de consulta de los Comités de Compras, en las materias señaladas en el punto anterior.
- Fomentar la programación oportuna de las necesidades de la dependencia o entidad, a corto, mediano y largo plazos, en las materias señaladas, a efecto de que la industria nacional la conozca, para que, en su caso, garantice la acción oportuna que se requiera.

- Promover la simplificación de los trámites administrativos que realiza la dependencia o entidad, relacionados con la adquisición o el arrendamiento de bienes muebles, con la contratación de servicios relacionados y el manejo de almacenes.
  
- Recomendar lo que considere conveniente, en relación con las mercancías, materias primas y bienes muebles de procedencia extranjera que pretende adquirir la dependencia o entidad, así como también con relación a los casos de arrendamiento de bienes muebles o de contratación de servicios relacionados que pretendan llevar a cabo con proveedores nacionales o extranjeros.

Desde el punto de vista de su función operativa, la Comisión deberá sesionar una sola vez al mes, en junta ordinaria, pudiéndose celebrar, si así se estima conveniente, reuniones extraordinarias; para que sus acuerdos sean válidos, deberá contarse con la mayoría de los miembros que la componen.

#### E) NECESIDAD DE LA EXPEDICION DE UN REGLAMENTO DE LA LEY.

Cuando una ley, que de suyo debiera ser general, abstracta e impersonal, incurre en el grave vicio de particularizar, concretar e individualizar situaciones, se vuelve casuística y limitativa, con lo cual, lejos de cumplir con su cometido, queriendo abarcar todos los supuestos jurídicos que se pudieran --

presentar, provoca confusiones, ambigüedades e, incluso, queda incompleta.

Tal aconteció con la ya criticada Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (vid supra Capítulo II, inciso A, punto 2), en cuyo seno se dio cabida a innumerables contradicciones y redundamientos, puesto que la misma zozobra que ocasionó, hizo propicia la oportunidad para expedir un maremarum de disposiciones administrativas que intentaron ampliar, restringir, explicar, normar y estructurar la materia, en vana pretensión de perfeccionar lo que desde el principio nació viciado.

Cuando entró en vigor la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, en febrero de 1985, en su artículo tercero transitorio se p<sup>re</sup>g<sup>o</sup> nó la expedición de un Reglamento que iba a acabar con el sin-fin de catálogos, manuales, y preceptos complementarios, pero - hasta la fecha, se ha quedado en un esfuerzo aun sin cristalizar.

Entre tanto, y urgente ya la necesidad de tal ordenamiento, máxime que ahora la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ha propiciado cambios acelerados en la tradicional regulación del proceso de abasto federal, no podemos pasar por alto - algunas consideraciones que a nuestro parecer deberán ser incluidas en el cuerpo de un dispositivo secundario de esta natu-

raleza.

1.- Para empezar, el Reglamento abrogaría las siguientes disposiciones administrativas que, total o parcialmente, continúan vigentes :

- Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles (D.O. 15/X/80).
- Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. (D.O. 29/XI/82).
- Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes. (D.O. 11/VII/83).
- Normas de Adquisiciones de Productos Específicos. (D.O. 17/VII/80; 16/II/81; 10/VI/81; 10/VIII/81; 23, 24, 25/IX/81; 19, 22/II/82; 9/III/82; 23/XI/82; 3, 6, 7, 8, 9, 10/XII/82; 8/II/84).

2.- Las interpretaciones administrativas que emiten las Secretarías de Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación y Comercio y Fomento Industrial, deben hacerse del conocimiento de las dependencias y de los órganos de gobierno de las entidades, para que sean aplicados uniformemente, y,



adicionalmente, ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación para que también surtan efectos para los particulares.

3.- De acuerdo a lo que señala el artículo 5 de la Ley, deben fijarse las materias específicas sobre las que podrán versar los criterios administrativos de las Dependencias aludidas en el punto anterior.

4.- Para dar cumplimiento con el numeral 21 de la legislación de la materia, el Reglamento que se sugiere necesariamente deberá contener los requisitos para la inscripción en el Padrón de Proveedores, puesto que así, de una vez por todas, se dejan en claro cuáles son los trámites que se tienen que satisfacer, con lo cual quedaría derogado el artículo 27 de la anterior Ley sobre Adquisiciones.

5.- Consideramos que sería conveniente que, en lugar de constar en un mero Oficio-Circular (D.O. 4/111/85), se integrara a un nivel reglamentario la anotación de que las personas -- que deseen participar en un evento de licitación pública, y cuya solicitud de inscripción en el Padrón hubiera sido presentada dentro del plazo de quince días que establece el artículo 21 de la Ley, podrán hacerlo presentando la constancia de que su registro se encuentra en trámite, condicionándose la adjudicación, en todo caso, al otorgamiento de ese documento.

6.- Para hacer extensivo el oficio-circular 24.-1633 del 7 de septiembre de 1987 expedido por la Dirección General de Nor-

matividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles de la Secretaría de Programación y Presupuesto a todos los particulares, que en último término son los beneficiarios, sería plausible que se consagrara en un cuerpo secundario como el que sugerimos, la posibilidad de que para garantizar el sostenimiento de ofertas en un proceso de licitación pública, pudiera expedirse un cheque "cruzado". (Vid infra Capítulo IV, inciso C, punto 3).

## CAPITULO IV.- EL PROCESO DE LAS ADQUISICIONES.

## A) CONCEPTO DE LICITACION PUBLICA.

El concepto jurídico "licitación pública" se forma con las dos voces que en conjunto lo integran. La primera deriva de las raíces latinas "Licitatio, onis", que significa "acción y efecto de licitar", "venta en subasta" y que encuentra como palabras relacionadas: licitador, del latín Licitator "el que licita"; licitante "que licita", licitar "ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda" o "vender en pública subasta"

Por su parte, la voz pública (publico) tiene como significados los siguientes: que debe difundirse o publicarse; que se puede asistir libremente; que se encuentra regulado por la ley; que se relaciona con el poder público; que puede tomar conocimiento de él cualquier persona. Estas significaciones, son aplicables, indistinta o conjuntamente, dependiendo de la etapa de licitación que se trate.

## 1.- La Declaración Unilateral de Voluntad en Materia Civil.

En principio, toda persona que propone a otra la celebración de un contrato, fijándole un plazo para aceptar, queda ligada por su oferta hasta la expiración de ese término, según el artículo 1804 del Código Civil. Esto significa que el oferente no está autorizado a retirar su proposición durante el tiempo en que aparezca que se quiso obligar, ya que quedó vinculado unila-

teralmente.

En consecuencia, el hecho de ofrecer al público objetos en determinado precio, obliga al dueño a sostener su ofrecimiento - (numeral 1860 del ordenamiento mencionado).

Al tratar de dilucidar el concepto de declaración unilateral de voluntad, Rojina Villegas (14) se cuestiona si realmente puede un sujeto, por su propia voluntad, auto-obligarse, y si es factible saber qué tipo de obligaciones genera, a fin de considerarla como una fuente general o particular de creación de derechos y compromisos (15).

Lo que sí es verídico es que ni la doctrina, legislación o jurisprudencia, ha reconocido que la declaración unilateral de voluntad, lícita y con interés jurídico, sea por sí sola fuente general de obligaciones, aunque el principio de la autonomía se ha desenvuelto cada vez más (16).

Sin embargo, el derecho civil se ha abocado, en materia de la pólitaación, al estudio de cuatro formas básicas: oferta al público, promesa de recompensa, estipulación a favor de tercero y expedición de documentos civiles a la orden y al portador (17), caso este último ya derogado, en virtud de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

---

(14) Rojina Villegas, Rafael: Derecho Civil Mexicano, México, -- Edit. Porrúa, 8a. ed., Tomo V, Vol. II, 1984, p. 9.

(15) Idem. p. 18

(16) Ibidem. p. 24

(17) Ibidem. p. 30

La oferta, pues, para que surta sus efectos, debe tener -- una recepción, esto es, un destinatario.

Desde nuestro punto de vista, en la materia de adquisiciones puede aplicarse el principio de la declaración unilateral de voluntad, cuando el proveedor presenta una cotización para venderle determinados bienes o prestarle servicios al Estado; cuando esa oferta es aceptada, esto es, si resulta agraciado con la adjudicación de la licitación, entonces nace el acuerdo de voluntades llamado contrato.

Por otra parte, tan expreso es el reconocimiento que las normas hacen de la declaración unilateral, que el artículo 32, fracción 1, de la Legislación que rige el abasto, prevé el otorgamiento de garantías para el sostenimiento de ofertas. (Vid infra inciso C, punto 2).

## 2.- Naturaleza jurídica de la licitación pública.

A nuestro juicio la licitación pública es una institución de derecho público, regida por el derecho administrativo, que puede definirse como un procedimiento administrativo de competencia que se inicia con la publicación de la convocatoria pública y que tiene como finalidad y conclusión la adjudicación de un contrato mediante la captación, análisis y evaluación de propuestas u ofertas.

Sus objetivos son: establecer una política general de con-

tratación de la Administración Pública, protegiendo el interés general del estado; la libertad de participación en las licitaciones públicas como un mecanismo legal e imparcial de contratación; ser un instrumento para la optimización de las adquisiciones, cuidando el interés particular de cada dependencia o entidad, lo cual no es sino establecer la tutela de los principios que, según el artículo 134 constitucional, deben prevalecer en el manejo de los recursos económicos federales, a saber: la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez. (Vid supra Capítulo II, inciso B).

Ahora bien, el procedimiento de la licitación pública es una actividad formalmente administrativa y que materialmente -- guarda semejanzas con la intervención jurisdiccional, pues su acto culminante, que es el fallo y la adjudicación que se le deriva, implica la apreciación de circunstancias de hecho a la luz del derecho, lo cual es un silogismo jurídico equivalente a la sentencia judicial.

Sin embargo, podemos afirmar que existe una distinción entre ambos mecanismos, pues, a diferencia de lo que sucede en los Tribunales, la licitación pública no existe un conflicto jurídico de partes, sino de expectativas de contratación con la Administración, controversia manifestada por el propio organismo que convoca y que es el encargado de resolverla a través del fallo.

En este orden de ideas, en la licitación pública podemos -

hablar de la adjudicación como acto administrativo final o principal, por ser la conclusión y la finalidad, y de diversos actos instrumentales. La diferencia entre ellos, radica en que el primero es el objetivo del procedimiento, es la causa que le da vida, en tanto que los segundos, no son sino medios para alcanzar aquél; sin embargo, no hay que confundir este acto preliminar -- con el contrato que se le deriva, pues aquél es el acto condición para celebrar válidamente cierto tipo de eventos, según lo dispone el artículo 134 de nuestra Constitución Política.

A través de esta figura jurídica, se tutelan básicamente tres objetivos que, en palabras de Ramírez Medrano (18), están identificados en el texto constitucional.

a) El del interés general del Estado, como política general, de contratación. Esto supone el objeto implícito de la licitación pública, esto es, la protección de los recursos federales, gracias a una sana administración que persiga la eficiencia, eficacia y honradez en su utilización, para que se satisfagan -- las metas a las que estén destinados.

De este modo, el citado mecanismo consigna un derecho subjetivo público, cuyo titular es el pueblo mexicano, y está basado en la obligación que tiene el Estado de manejar los fondos --

---

(18) Ramírez Medrano, Raúl: Tutela Jurídica de la Licitación Pública, en Revista de Investigaciones Jurídicas, México, Escuela Libre de Derecho, No. 10, 1987, p. 396 y 55.

del erario -que finalmente son de la sociedad- para la consecución del interés general.

b) El de la libertad de participación en las licitaciones públicas, esto es, un derecho para todos aquellos que deseen comprar o vender algo al Gobierno, que garantice una irrestricta imparcialidad en los eventos de adjudicación, a fin de que, en igualdad de circunstancias, puedan presentar proposiciones solventes, tanto en lo económico, como en lo moral y técnico.

c) El del interés particular de cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, a efecto de que en las operaciones que realice con los proveedores, puedan obtener las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Las normas jurídicas que tutelan la licitación pública, establecen la obligación de desarrollar cierta función administrativa con un contenido específico para los servidores públicos de los organismos contratantes, con objeto de que realicen las licitaciones públicas con apego a Derecho, cuidando que el patrimonio del pueblo sea invertido en forma idónea.

### 3.- Licitación Pública y Casos Excepción.

Hechas que fueron las salvedades en torno a la naturaleza jurídica de la licitación pública, se hace necesario que proponga



mos una definición de este concepto; así, la consideramos como - la participación de diversas personas en un acto público que, -- atendiendo a una convocatoria también pública, ofrecen bienes o servicios con condiciones y precios competitivos, a fin de ser - seleccionados por la convocante, para la adjudicación de los res- pectivos contratos de compra venta federal.

Este procedimiento consta de diversas fases, cada una de - las cuales con su especial naturaleza y efectos, que, en resumen, son las siguientes: (vid infra Capítulo IV, inciso B).

- Elaboración de bases y convocatoria.
- Aprobación de bases y convocatoria por parte del Comité - de Compras.
- Publicación de la convocatoria.
- Entrega de bases a los interesados.
- Realización del acto de apertura de ofertas.
- Evaluación y dictamen.
- Comunicación del fallo.
- Firma de pedidos y contratos.
- Recepción de bienes.

Por ser el abasto un proceso común que se presenta en todas las dependencias y entidades, existen normas que regulan su ade- cuado funcionamiento.

Ahora bien, la licitación es un evento que se realiza públi

camente para garantizar la transparencia de la operación y para propiciar una amplia participación de postores que ofrezcan al Estado diversas alternativas de compra.

Sin embargo, y dados los requisitos que se deben cumplir para su realización, así como por el tiempo que transcurre en su ejecución -normalmente hablamos de un mes y medio, desde el principio hasta el final-, no es posible llevarla a cabo en algunos casos. Por tal razón, el mismo artículo 134 Constitucional en su tercer párrafo previene que cuando las licitaciones no sean idóneas, las leyes (obviamente la de Adquisiciones, en esta hipótesis) establecerán las bases, reglas y requisitos para acreditar la economía, imparcialidad y honradez que aseguren al Gobierno las mejores condiciones.

Es, pues, en los supuestos en los que se justifica la no ejecución del procedimiento genérico de la licitación, cuando estamos en presencia de las excepciones, dadas las características de los bienes o servicios, el tipo de contratación, o bien, el monto de la operación.

Debemos recordar, antes de abordar los numerales en cuestión, que cuando aparece un régimen excepcional, los casos deben constar expresamente en la norma jurídica, puesto que es la ley misma la que contempla los casos en los que se quebrantan los principios generales.

a) Titularidad de los Patentes:

El segundo párrafo del numeral 26 de la legislación de la materia señala que se exceptúa de licitación aquel contrato que sólo pueda celebrarse con una determinada persona, por ser ésta la titular de la o las patentes de los bienes de que se trate.

Empero, si el titular de esos derechos tiene distribuidores o representantes autorizados para la venta de los bienes o la prestación de los servicios respectivos, debe respetarse la regla, toda vez que el supuesto no se ajusta a la hipótesis normativa.

Y resulta lógica esta primera situación, ya que si la patente es única, significa que nadie más podrá explotarla, es decir, ningún otro sujeto podría concurrir con él para efectuarse el evento.

b) Adquisición de Armamento y Equipo Bélico:

El artículo 36 de la Ley en comentario establece que el -- Presidente de la República, directamente y sin intervención de -- ninguna otra dependencia, autorizará la contratación de adquisi-- ciones, arrendamientos y servicios, así como el gasto correspon-- diente, cuando se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, o sean indispensables para salvaguardar la inte-- gridad, la independencia y la soberanía de la Nación y garanti-- zar su seguridad interior.

Resultan evidentes las razones por las que se eximen de li citación estas operaciones, y es que, por lo confidencial y deli ca do de su finalidad, no podría abrirse a todo el público su con tr atación, toda vez que, de otro modo, se pondría en riesgo la - estabilidad interior de la Nación.

c) Supuestos del Artículo 37 de la Ley de Adquisiciones:

La legislación, ante la realidad que se impone, permite -- que en ciertos y determinados casos, siempre bajo la responsabi li dad de los contratantes, pueda obviarse el trámite de la lici ta ción pública. No hay que pasar por alto el hecho de que, por ser excepciones, deben ajustarse al sentido literal de las dispo si ciones, evitando así cualquier interpretación que pudiera re-- sultar ajena al espíritu del numeral en estudio.

A continuación, pasaremos a tratar cada uno de los casos - planteados:

i) La adquisición de bienes perecederos, granos y produc-- tos alimenticios básicos o semiprocesados y, objetos usados.

Por lo que hace a los artículos perecederos, es lógico que no se les someta a un procedimiento largo en el que, quizá a su término, ya hubieran perdido sus propiedades originales.

Lo mismo sucede con toda clase de granos y productos ali--

menticios básicos; en el primer caso, por considerarse bienes pe recederos; en el segundo, porque la licitación pública podría en carecer su costo, propiciando que el beneficio social que se per sigue desaparezca. Corresponde a la Secretaría de Comercio y Fo mento Industrial o a la CONASUPO la determinación de la llamada canasta básica, en la que se incluyen todos los productos cuya - adquisición esta exenta de este trámite.

Con análogos consideraciones, los alimentos semiprocesados reciben el mismo tratamiento, porque son materias primas para la elaboración de alimentos terminados.

Una innovación a esta regulación jurídica (D.O. 30/XI/87) la constituye la inclusión de bienes usados, cuyo precio de adqui sición no puede ser superior al que reporte un avalúo practicado por una Institución de Crédito o por un tercero autorizado legal mente. Con esta modificación, se hace congruente este artículo con el 22, fracción I, en el que se exime de registro en el Pa-- drón de Provedores a quienes vendan este tipo de artículos.

ii) Cuando existan circunstancias o condiciones extraordina rias o imprevisibles. Por reformas a la Ley (D.O. 30/XI/87), se derogó está fracción, en virtud de que suponía un constante "pre texto" para que las dependencias y entidades evitaran la licita- ción pública; en el mejor de los casos, se debía a una grave fa- lla en la planeación y programación de las adquisiciones, que -- originaba una constante necesidad de insumos de última hora, en ocasiones no escatimando en el alto costo que ello suponía, en -

perjuicio de los fondos federales. O bien, era un ariete para inventar con frecuencia esas circunstancias extraordinarias y adjudicarlo a quien le ofreciera al servidor público las mejores condiciones, y no precisamente al Estado.

iii) Cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales; por casos fortuitos o de fuerza mayor, o cuando existan circunstancias que puedan -- provocar trastornos graves, pérdidas o costos adicionales importantes.

Prácticamente no requiere mayor explicación esta fracción, por lo trascendente de su contenido. Tiene que contratarse, ante una emergencia, con aquel que tenga una capacidad de respuesta pronta y eficiente; desde luego que se presume la buena fe y el espíritu de solidaridad con el que tendría que actuar el proveedor en este supuesto.

Ejemplos de desastres abundan; terremotos, incendios, explosiones, ciclones, inundaciones... para hacer frente a esas calamidades, resultaría hasta necio convocar licitaciones. Pudieron, en el mismo orden de ideas, presentarse casos de fuerza mayor, ajenos completamente a la voluntad del órgano contratante, en el que no se le podría obligar a cumplir con la ley.

Al igual que en el primer supuesto estudiado, en este párra

fo se exige de registro en el Padrón de Proveedores a quienes -- respondan a las necesidades de abasto. (Artículo 22, fracción - III.

iv) Cuando no existan por lo menos tres proveedores idó-- neos, previa investigación del mercado. La determinación de la idoneidad corresponderá a cada dependencia o entidad, según las condiciones particulares que concurren en cada caso.

Ahora bien, en virtud de que la Ley de Adquisiciones no de fine concretamente qué se entienda por investigación de mercado, los organismos contratantes pueden recurrir a las Cámaras y Asociaciones de Proveedores de los bienes en cuestión, así como a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para el caso de bienes nacionales, a efecto de detectar fuentes de suministro y que se les informe si tienen o no afiliados competentes para satisfacer una necesidad.

v) Servicios de mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes.

Creemos que esta hipótesis es aplicable únicamente a trabajos de mantenimiento correctivo, y no para servicios preventivos, en los que por regla general sí es factible saber con antelación la precisión del objeto del contrato respectivo.

vi) Cuando se hubiere rescindido el contrato respectivo. - Si en los términos del numeral 48 de la Ley de Adquisiciones se resuelven las obligaciones a cargo de un proveedor, la dependencia o entidad podrá adjudicárselo directamente a otro oferente - que haya participado en el procedimiento de compra del cual se derivó el que se rescindió, siempre y cuando aquél cumpla con -- los requisitos de las bases. La selección habrá de hacerse con fundamento en el dictamen emitido en la licitación original.

Adecuadamente, para ejercer este derecho, será necesario - que el proveedor elegido exprese su consentimiento para sostener los términos y condiciones de su oferta original, ya que no existe ningún medio de presión para obligarlo a mantenerla, ya que - no operaría la garantía que en un principio entregó, puesto que ahora las circunstancias de contratación son distintas.

vii) Cuando se trate de adquisiciones mediante operaciones no comunes de comercio.

Por interpretación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se definen estas operaciones como aquellas que lleva a cabo el Gobierno de México con las autoridades de otros países.

viii) Adquisiciones, arrendamientos o contratación de servicios con campesinos o grupos urbanos marginados, y que los órganos contratantes lo hagan directamente con ellos o con sus asociaciones.

Por una especial apreciación solidaria, no se le pide a es



tos sujetos, normalmente de escasos recursos y de poca proyección cultural, que satisfagan los requisitos de una licitación pública o que tengan su registro en el correspondiente Padrón de Proveedores (numeral 22, fracción II).

El artículo 37, en su penúltimo párrafo, manifiesta que, en los supuestos analizados, se convocará a la o las personas que cuenten con la capacidad de respuesta inmediata y los recursos que sean necesarios.

Por otra parte, y como una medida de control y vigilancia, el Titular de la dependencia o entidad, o si éste lo autoriza, el Comité de Compras, deberá informar a las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Programación y Presupuesto, así como al Organo de Gobierno, en el caso de las paraestatales, en un plazo máximo de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha en que se autorizó la operación, sobre las causas que originaron tales contrataciones, acompañando la documentación que justifique la autorización, en los términos del numeral 35 de la legislación de la materia.

d) Bienes para Comercializar o para someterlos a Procesos Productivos.

Otro tipo de excepciones están consignadas el artículo 38, y se refieren a la adquisición de artículos para comercializar o para someterlos a procesos productivos, a fin de dar cumplimiento

tratándose de entidades, a sus programas autorizados o para el otorgamiento de prestaciones de carácter social a su personal -- adscrito, y, refiriéndose a las dependencias, para la consecución de sus objetivos y metas.

Para tal efecto, se deberán observar las siguientes reglas:

- Se tienen que definir qué productos no se sujetarán a licitación pública, en cuyo caso, se deberán obtener previamente a la adjudicación, las cotizaciones que permitan elegir aquéllas que ofrezcan las mejores condiciones, -- excepción hecha de los supuestos ya analizados de la -- fracción I del numeral 37 de la legislación estudiada.
- Deberán saberse qué bienes se adquirirán bajo el procedimiento genérico de la licitación, para que se aplique -- con todos y cada uno de los requisitos que marca la ley.

Pudieran mencionarse algunos ejemplos en los que esta hipótesis es claramente aplicable: los artículos para las tiendas -- del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las materias primas utilizadas por la Siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas; o bien, las compras de granos hechas por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

En su última parte, precepto comentado indica que, salvo -- los supuestos de las fracciones I, III, VII y VIII del 37 de la

Ley de Adquisiciones y I del 39, las dependencias y entidades -- exigirán que los proveedores se encuentren inscritos en el Padrón de Proveedores. (C. fr. Artículo 22 de la misma normatividad -- apuntada).

#### 4.- Procedimientos Alternos.

La Ley de Adquisiciones, no obstante que protege el erario federal a través del mecanismo constitucional de la licitación pública, prevé algunos supuestos en los que faculta a las dependencias y entidades para no celebrar sus operaciones apeándose a ese principio, especialmente cuando por razón del monto de la compra, el arrendamiento o el servicio, resulta inconveniente -- llevarla a cabo.

Así, el numeral 39 presenta tres casos de excepción a la licitación, pero que con toda intención no incluimos en el apartado inmediato anterior, porque creemos que la legislación los -- considera potestativos, no obligatorios, para los organismos involucrados en el abasto gubernamental.

El espíritu de este precepto atiende a las erogaciones administrativas que implica un evento de esta naturaleza, como la elaboración de las bases y la convocatoria, su publicación y el tiempo de trabajo de los funcionarios de alto nivel que deben intervenir, conceptos todos ellos que en un momento dado pudieran superar al costo mismo del bien que se adquirirá.

Previendo este tipo de circunstancias, el artículo en comentario dispone que podrán llevarse a cabo procedimientos distintos a la licitación, en atención al monto de cada operación y al volumen anual de adquisiciones de la dependencia o entidad.

Para tal efecto, los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, establecen cada año las cantidades mínimas y máximas que se tomarán en cuenta, por lo que, para el ejercicio fiscal de 1988, a nivel federal, se consagra la tabla correspondiente en el artículo 41 del correlativo Decreto-Aprobatorio (D.O. 31/XII/87), y para la capital de la República, el numeral 32 de su propio Decreto (D.O. 31/XII/87).

Por consiguiente, los mencionados casos son:

- a) Adjudicación directa.
- b) Adjudicación al proveedor que cuenta con la capacidad de respuesta inmediata, habiendo convocado, en su caso, a tres proveedores, y tomando en cuenta que el monto de la operación, debe ser superior al del supuesto enunciado en el subinciso anterior.
- c) Adjudicación al oferente que otorgue las mejores condiciones, precios, calidad y oportunidad en cuanto a cumplimiento, previa convocatoria a un mínimo de ocho posibles proveedores, en contratos cuyo monto supere las dos hipótesis señaladas.

Ahora bien, para poder definir cuándo aplicar cada una de estas opciones, se deben consultar los artículos invocados de los Presupuestos de Egresos.

Si se analiza el numeral 41 del Decreto en el que se consignan los gastos federales, se puede observar una tabla que contiene cuatro columnas; la primera de ellas, se refiere al "Volumen Anual de Adquisiciones Presupuestado", en la cual se contemplan dieciséis rangos, dentro de los cuales se ubica a la dependencia o entidad contratante, considerando la sumatoria total de lo que tiene autorizado por concepto de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios relacionados con bienes muebles.

En términos de la "Clasificación por objeto del Gasto" que para fines presupuestales ha establecido la Secretaría de Programación y Presupuesto, estaríamos hablando de aquellas partidas relativas a los conceptos citados, de los capítulos 2000, 3000 y 5000, exclusivamente.

Las siguientes tres columnas son, de izquierda a derecha, las de "Monto máximo de cada operación que podrá adjudicarse directamente", "Monto máximo de cada operación que podrá adjudicarse mediante convocatoria a cuando menos tres propuestas", y "Monto máximo de cada operación que podrá adjudicarse mediante convocatoria a cuando menos ocho propuestas", mismas que corresponden a las fracciones I, II y III del artículo 59 de la Ley de Adquisiciones, respectivamente.

Los procedimientos de adjudicación para cada compra, considerada individualmente, y que no rebase los montos límites establecidos para cada caso, serán los siguientes:

a) Directa:

- Se elige directamente al proveedor que satisfaga todos los requisitos, sin necesidad de solicitar cotizaciones de otros proveedores. En general, es recomendable contactar con varias propuestas, para tener siquiera un punto de comparación.
- Se finca el contrato, sin mayores formalidades.
- En todo caso, se cumple con las normas internas que para tal efecto establezca al Comité de Compras del organismo interesado.
- El proveedor agraciado está exento de presentar su registro en el Padrón de Proveedores. (Artículo 22, fracción - IV).

b) Mediante convocatoria a cuando menos tres personas:

- Se solicitan cotizaciones mínimo a tres proveedores distintos.
- Se analizan las propuestas recibidas, utilizando una tabla Comparativa de Cotizaciones.

- Se selecciona al proveedor que ofrezca en conjunto las mejores condiciones y satisfaga los requisitos de la convocante.
  - Se emite un dictamen fundado y motivado respecto de la selección.
  - Se finca el pedido o contrato.
  - El proveedor seleccionado también está exento de presentar su registro en el Padrón de Proveedores. (Numeral 22, fracción IV).
- c) Mediante convocatoria a cuando menos ocho personas.
- Elaboración de bases y aprobación del Comité de Compras.
  - Se invita a participar a por lo menos ocho proveedores.
  - Se realiza un acto de apertura de ofertas, debiendo por lo menos asistir ocho proponentes.
  - Se evalúan y se emite un dictamen.
  - Se comunica el fallo.
  - Se adjudica el pedido o contrato al proveedor ganador.
  - El proveedor ganador debe contar con su Registro en el -

## Padrón de Proveedores.

Aquellas adquisiciones que rebasen el límite establecido para este último procedimiento, deberán llevarse bajo el procedimiento de Licitación Pública, a menos que la dependencia o entidad se exente de acuerdo a alguno de los supuestos establecidos en los artículos 26 segundo párrafo, 36, 37 ó 38 de la Ley de Adquisiciones, y a los que ya hemos aludido con antelación.

A este último supuesto, también se le llama "licitación simplificada", en virtud de que sigue los mismos pasos de la regla genérica, en la salvedad de que no se publica la convocatoria, sino que las bases se entregan directamente a los proveedores interesados en ocurrir al evento de adjudicación.

## d) Licitación Pública de Dos Pasos.

Considerando que existen casos en los que no es posible definir con exactitud los bienes que se desean adquirir, en virtud de que se trata de un problema particular, y aun no existen los elementos necesarios en el mercado para darle una solución, o, sencillamente, no se conocen con detalle los artículos que se pueden comprar, dada su complejidad tecnológica, se ha creado un procedimiento para que aun en esas hipótesis puedan abastecerse oportunamente dichos requerimientos y se formalicen los contratos relativos.

En los términos del punto 2 de la Norma de Concursos para la



Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles - - (D.O. 15/X/80), el procedimiento denominado Concurso de Dos Pasos (hoy debemos usar el sustantivo licitación) es también usual cuando solamente se conoce la necesidad a resolver, pero no se sabe cómo hacerlo. Así, en el primer paso se evalúan las ofertas con las características técnicas de los bienes y, en el segundo, las ofertas con los aspectos económicos correspondientes a las proposiciones seleccionadas desde el punto de vista tecnológico.

Las etapas de dicho procedimiento son las siguientes:

- Elaboración de bases y convocatoria, en la que se mencionarán las características genéricas de los bienes que se necesitan, o, en su caso, se indica la problemática que se desea resolver.
- Aprobación del Comité de Compras de la contratante.
- Envío de bases y convocatoria a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Publicación de la convocatoria.
- Entrega de las bases.

Ahora bien, hasta aquí, el mecanismo es el mismo al de una licitación normal; a continuación veamos cuáles son las variacio-

143.

nes:

- Acto de Apertura de Ofertas Técnicas. Este es realmente el evento que puede considerarse como la diferencia principal -- respecto de una licitación normal.

Para participar en esta fase, los interesados deben entregar, además de la documentación adicional solicitada, dos sobres cerrados, conteniendo uno de ellos, la oferta técnica, es decir, en donde se especifican las particularidades técnicas, en tanto que, el otro, incluirá la oferta económica, esto es, precio, plazo de entrega, calidad, cantidad.

En este primer acto, únicamente serán abiertos los sobres con ofertas técnicas, las cuales serán evaluadas, dictaminándose cuáles de ellas satisfacen los requisitos de la convocante, en tanto que, las que no resulten agraciadas, previa indicación de los motivos, se les devolverán a sus respectivos proveedores, juntamente con sus ofertas económicas y demás documentación de apoyo que hayan entregado.

- Acto de Apertura de Ofertas Económicas. En este suceso, se considerarán nada más aquellas ofertas que, desde un punto de vista técnico, hayan sido seleccionadas por personal capacitado, por lo que puede realizarse al mismo tiempo, o en fecha posterior al primer evento de apertura.

Las siguientes etapas, son similares a las de una licitación normal:

Análisis, en el que, de ser necesario, se evaluarán las ofertas técnicas, con personal de la dependencia o entidad.

- Dictamen.

- Fallo, que, de acuerdo al artículo 34 de la Ley de la materia, se cuenta con treinta días hábiles posteriores al acto de apertura de ofertas técnicas, para darlo a conocer. (Vid punto 8 de la invocada Norma de Concursos).

## B) ANALISIS, DICTAMINACION Y FALLO.

### 1.- El acto de Apertura de Ofertas.

Dentro del proceso de licitación pública, esta es la fase que podríamos considerar como más importante, porque en ella se cristalizan los principios constitucionales de honradez, imparcialidad y utilización racional de los recursos federales.

El punto 5.6 de la multicitada Norma de Concursos enumera pormenorizadamente todos los pasos que deben seguirse, los cuales, en estricta concordancia con la Ley de Adquisiciones, son los siguientes:

#### a) Convocatoria y Bases.

De conformidad con las requisiciones de las áreas usuarias de las dependencias y entidades, los responsables de las adquisi-

ciones tienen la obligación de preparar la documentación indispensable para realizar la correspondiente compra.

Así, pues, lo primero que deben elaborar es la convocatoria, en la que se "invita" a los proveedores de la Administración Pública Federal para que, en igualdad de circunstancias, acudan a ofrecer sus productos o sus servicios.

En cumplimiento del numeral 27 de la legislación de la materia, dicha convocatoria debe contener la siguiente información:

- Nombre, denominación o razón social de la convocante.
- Descripción general, cantidad y unidad de medida de cada uno de los bienes o servicios objeto de la licitación.
- Indicación de lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones del evento y, en su caso, el costo de las mismas, y
- La fecha, hora y lugar de celebración del Acto de Apertura de Ofertas.

Es necesario que se publique en uno de los diarios de mayor circulación en el país, al tiempo que, cuando menos, en otro de la Entidad Federativa en donde se vaya a utilizar el bien o prestar el servicio. Hasta antes de la reforma a este artículo (D.O. 30/XI/87) se exigía que se incluyera en dos periódicos de

cobertura nacional, lo cual, en forma inútil, encarecía el procedimiento, por los altos costos que esto representaba.

En segundo término, deben prepararse las bases, en las que la contratante indicará todas y cada una de las condiciones que prevalecerán en las distintas etapas de la operación.

El punto 5.2.2 de la Norma de Concursos nos indica cuáles son los aspectos más importantes que incluirán, entre los que destacan:

- Información general (Punto 5.2.2.1)

- + Datos de la dependencia o entidad.
- + Número de la licitación.
- + Número de la requisición.

- Información Específica de los bienes sujetos a licitación (Punto 5.2.2.2)

- + Descripción completa de los bienes (concreta y objetiva)
- + Refacciones.
- + Asistencia técnica y capacitación.
- + Especificaciones y dibujos.
- + Cantidades.
- + Unidades.
- + Identificación de los bienes.
- + Tiempo de entrega.
- + Periodo de garantía.

- + Cantidad de muestras.
  - + Información adicional.
  - + Lugar de entrega.
  - + Empaque.
  - + Transporte.
  - + Seguros.
  - + Otras opciones.
- Información Específica relativa al concurso (Punto 5.2.2.3)
- + Costo de las bases.
  - + Garantías que deberán presentarse.
  - + Poderes que acrediten la personalidad de quien ocurra al evento.
  - + Entrega de muestras, catálogo e información adicional.
  - + Presentación de ofertas y garantías.
  - + Acto de apertura de ofertas.
  - + Acto de fallo.
  - + Firma del contrato.
  - + Fechas, lugares y horarios de celebración de las etapas.
- Aspectos Económicos (Punto 5.2.2.4)
- + Condiciones de pago.
  - + Escalación de precios.
  - + Impuestos y derechos.

- Requisitos que deben reunir quienes deseen participar. - (5.2.2.5).
  - + Registro en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.
  - + Documentación que demuestre capacidad legal, administrativa, técnica y financiera.
- Criterios que se aplicarán (Punto 5.2.2.6).
  - + Evaluación de capacidades (Punto 5.7).
  - + Evaluación de ofertas y adjudicación de contratos. - - (Punto 5.9).
- Aspectos varios (Punto 5.2.2.7).
- Modificaciones (Punto 5.2.2.8).
- Suspensión y rescisión de contratos y declaración de licitación pública desierta. (5.2.2.9).
- Aclaraciones a las bases del evento (Punto 5.2.2.10).
- Inconformidades, controversias y sanciones (Punto 5.2.2.11)
- Instrucciones para elaborar y entregar ofertas (Punto - - 5.2.2.12).
- Modelo de contrato (Punto 5.2.2.14).

- Variaciones en caso de tratarse de Licitaciones Internacionales (Punto 5.2.2.15).

b) Aprobación de Bases y Convocatorias.

Una vez que se ha concluido la elaboración de estos documentos, se deberán someter a la consideración del Comité de Compras, a efecto de que decida su aprobación, o, en su caso, sugiera los ajustes correspondientes.

- c) Envío de bases y convocatoria a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Con objeto de que esta Dependencia se pronuncie en su ámbito de competencia, se le notifica para que mande a un representante a los distintos actos de la licitación, verificando el estricto apego a la legislación. Sin embargo, es potestativo que acuda o no dicho funcionario.

- d) Publicación de la convocatoria.

Tal y como se explicó líneas arriba, debe hacerse en uno de los diarios de mayor circulación en el país, y si se necesita; en otro de la Entidad Federativa en la que tenga ingerencia la operación.

- e) Entrega de las bases.

Tiene que proporcionarse a cualquier interesado, previo pa-



go cuando la dependencia o entidad decida venderlas, para recu  
rar sus gastos de elaboración.

En cuanto al momento de entrega de las bases, podrá hacer-  
se desde la publicación de la convocatoria, hasta:

- Cinco días hábiles anteriores al acto de apertura de -  
ofertas, si se trata de bienes de línea. (Punto 5.2.7).
- Diez días hábiles previos al mencionado evento, para bie  
nes de fabricación especial. (Idem).

Lo anterior se exige para evitar cualquier tipo de improvi  
sación o apresuramiento en la entrega de ofertas, que induzca al  
proveedor a establecer condiciones difíciles o imposibles de cum  
plir.

- f) Plazo entre la publicación de la convocatoria y el acto  
de apertura de ofertas. (Punto 4.2 de las Primeras Nor-  
mas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes).

Con la idea de que los participantes tengan el tiempo sufi  
ciente para preparar sus posturas, se han fijado los siguientes  
términos mínimos, a los que en forma genérica se refiere el ar-  
tículo 29 de la Ley:

- Bienes de línea:

- + Veinte días naturales, si son de procedencia nacional.

+ Treinta días naturales, si proceden del extranjero, ya sea por la vía de la importación directa o indirecta.

- Bienes de fabricación especial:

+ A los plazos enunciados, se agregan diez días naturales más, según sean mexicanos o provengan del exterior.

g) Acto de Apertura de Ofertas.

En la fecha previamente señalada, y antes de iniciar el evento, se deberá llevar a cabo el registro de participantes, quienes tendrán que presentar la siguiente documentación, según lo exige el artículo 26 de la Ley:

- Ofertas, en sobre cerrado de manera inviolable.

- Garantía para el cumplimiento de las proposiciones.

- Poderes notariales.

- Registro en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.

- Muestras, catálogos e información adicional que se haya solicitado.

Cumplidas estas formalidades, el acto comenzará a la hora

indicada, pudiendo intervenir únicamente los que se hayan registrado, ante la presencia de los funcionarios del organismo contratante designados por el Comité de Compras para conducir el evento.

La persona indicada da lectura en voz alta a las propuestas recibidas, desechando de inmediato aquéllas que no satisfagan lo especificado en las bases.

Precisamente es aquí en donde queda palpable la transparencia del proceso de abasto, puesto que cada proveedor conoce las ofertas de sus competidores, otorgándosele al interesado la oportunidad de inconformarse ante cualquier anomalía.

En la práctica resulta, en ocasiones, que por el cúmulo de oferentes y de propuestas, se nombra, de común acuerdo, a algún representante de entre los que están presentes, para que sea él quien revise y firme todos los documentos, velando por la claridad del proceso.

## 2.- Estudio de Propuestas.

Los artículos 26 y 34 de la Ley de Adquisiciones y el Punto 5.8 de la Norma de Concursos, señalan que, de las proposiciones aceptadas, deberá hacerse una evaluación, utilizando el formato de una tabla comparativa de cotizaciones.

Del análisis precedente, deberá emitirse un dictamen, que

servirá como fundamento para el fallo.

Resulta fundamental, como un medio de salvaguarda de la legalidad, que dicho dictamen esté debidamente fundado y motivado, esto es, que invoque los preceptos normativos aplicables al caso y exponga, al mismo tiempo, las razones por las cuales se seleccionó al ganador.

Asimismo, tiene que consignarse el orden que ocuparon los demás participantes, según sus ofertas y el resultado de la evaluación efectuada.

Como un medio probatorio, es imprescindible que del acto de apertura de ofertas se levante un acta circunstanciada, en la que se haga constar el fallo y todos los pormenores que hubieron ocurrido, debiéndola firmar todos los que participaron.

Jurídicamente, la evaluación y el dictamen solamente tienen efectos internos o administrativos, toda vez que no generan ningún derecho en favor de los proveedores, dado que no constituyen el fallo mismo, sino que tan sólo le sirven de fundamento.

En cambio, siguiendo a Ramírez Medrano (19), "el fallo será un acto obligatorio que tiene que emitirse como parte de un procedimiento legalmente establecido, pero en cuanto al fondo, será un acto discrecional en la medida que el convocante tiene libertad de apreciación para seleccionar la propuesta que garan-

---

(19) Ramírez Medrano, Raúl: Tutela Jurídica... Op. Cit. p. 395.

tice, a su juicio y bajo su responsabilidad, las mejores condiciones de contratación para el Estado".

### 5.- La Adjudicación de un Contrato:

El numeral 34, tercer párrafo, de la legislación aplicable, expresa que el fallo de la licitación se hará saber a cada uno de los participantes, en el acto mismo de apertura de ofertas, o si no fuese factible, dentro de un término que no podrá exceder de treinta días hábiles contados a partir de la celebración de dicho evento.

Por reformas (D.O. 7/1/88) se añadió al citado precepto - que, contra la resolución que contenga el fallo, no procederá recurso alguno, pero los interesados podrán inconformarse ante la Secretaría de la Contraloría, con fundamento en el artículo 46 de la Ley de Adquisiciones. De la sola redacción de este enunciado, se aprecia una abierta contradicción, pues, ¿la inconformidad, siguiendo los postulados del derecho administrativo, no es por sí misma un recurso que garantiza la audiencia de un afectado? (Vid infra Capítulo V, inciso B).

Adicionalmente, el artículo en estudio agrega que la resolución que contenga el fallo y que haya sido dictada en contravención a las normas vigentes, será nula de pleno derecho. ¿A quién compete decretar la nulidad? ¿corresponde a la propia contratante, a la Contraloría de la Federación o a Programación y Presupuesto? Más adelante, esbozaremos una crítica en torno a esta te

mática. (Vid infra Capítulo IV, inciso E).

Cuando de las posturas presentadas en la licitación se aprecie que ninguna ofreció las condiciones requeridas, o las que hubiere fueren inaceptables, las dependencias y entidades procederán a convocar a una nueva operación, de manera que ya no se habla de licitaciones públicas desiertas.

En otro orden de ideas, el artículo 40 del dispositivo jurídico analizado señala que la formalización de un contrato que se haya adjudicado deberá realizarse en un término no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado al agraciado el fallo, salvo que los propios organismos consideren indispensable la celebración de contratos preparatorios para garantizar el acto, caso este último en que el contrato definitivo tendrá que firmarse en un plazo máximo de treinta días hábiles.

Si el acto jurídico no se perfecciona por causas imputables al proveedor, perderá la garantía de sostenimiento de oferta que haya presentado a la contratante, y aquél se adjudicará al participante que después de él, haya propuesto las mejores condiciones, según la evaluación y el dictamen previo al fallo.

Por ser la licitación pública un acto en el que se tutelan los intereses económicos de la Federación, el fallo es personalísimo, porque atendió a las cualidades especiales que el proveedor reunió; de ahí que esté prohibido que los derechos y obligaciones

que se deriven de un contrato adjudicado, se cedan total o parcialmente en favor de cualesquiera otro sujeto o empresa, ya que, de otro modo, ¿de qué serviría el artículo 134 Constitucional?

Finalmente, el numeral 42 de la Ley expresa que no podrán presentar propuestas, ni celebrar contratos, los sujetos siguientes:

- a) Aquellos en cuyas empresas participe el servidor público que deba decidir directamente, o los que les hayan delegado tal facultad, sobre la adjudicación del contrato, o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o civiles (sic), sea como accionista, administrador, gerente, apoderado o comisionario.

Este impedimento legal es lógico, por los principios de imparcialidad protegidos a través de la licitación pública, aunque cabe mencionar que parientes por afinidad o civiles es lo mismo.

- b) Los que se encuentren en situación de mora, por causas imputables a ellos mismos, respecto del cumplimiento de otro u otros contratos, y hayan afectado con ello los intereses de la dependencia o entidad.

A estos sujetos, técnicamente se les tendría que suspender su registro en el Padrón de Proveedores, con base en numeral 23, fracción II, del mismo ordenamiento.

- c) Los demás que por cualquier causa se encuentren impedidos para ello por disposición de ley.

En este supuesto, procede la cancelación del correspondiente registro en el Padrón de Proveedores, según lo enuncia la fracción VI, del artículo 24 de la legislación de la materia.

#### 4.- Pago.

En función de la disponibilidad presupuestal existente, y de conformidad con la calendarización de recursos que la Secretaría de Programación y Presupuesto establezca para cada dependencia o entidad, los organismos contratantes podrán definir las fichas de pago respecto de los contratos que hayan celebrado.

En efecto, sin que exista una disposición expresa que obligue a pagar en un plazo determinado, por interpretación del artículo 28 de la Ley, en las bases se puede fijar el término para hacer exigible la obligación a cargo del Estado. Normalmente se pacta que la liquidación se efectúe a los treinta días siguientes a la presentación de las facturas correspondientes o a la entrega de los bienes adquiridos.

Ahora bien, considerando que el numeral 126 de la Carta Magna exige que se realicen erogaciones únicamente con recursos previstos para el ejercicio fiscal de que se trate, y tomando en cuenta lo que disponen los artículos 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 69 de su Reglamento y 4 de



la Ley de Adquisiciones, sólo pueden formalizarse operaciones cuando existan las partidas disponibles en el Presupuesto de Egresos, de manera que se presume que los pagos los realizarán los contratantes en la fecha en la que se hubieren comprometido.

Sin embargo, en una franca injusticia, el numeral 44 de la legislación en comentario apunta que se deberá pagar al proveedor el precio estipulado en el contrato, a más tardar dentro de los veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que se haga exigible la obligación, salvo que, por voluntad de las partes, se hubiere pactado un plazo mayor.

En grave perjuicio del particular, que las más de las veces financia las operaciones gubernamentales, no sólo debe esperar el término de pago que originalmente haya convenido, sino que, además tendrá que soportar la carga financiera que supone un plazo de gracia de veinte días hábiles más.

A mayor abundamiento, si el Estado incumple en la fecha de pago, el contratista nada podrá hacer para recuperar los gastos que tuviera que desembolsar o los réditos que dejara de percibir, puesto que, según el artículo 70, fracción I, del Reglamento de la Ley de Presupuesto, no pueden señalarse penas convencionales ni intereses moratorios a cargo del sector público.

La lógica consecuencia de las dilaciones en los pagos a los que abastecen al Gobierno, es que hagan sus cálculos e impacten los precios finales de sus artículos o servicios, en perjui-

cio de la economía nacional.

Por otra parte, y de acuerdo con lo que dispone el punto - 5.2.2.4 de la Norma de Concursos, en relación a los aspectos económicos que deben contener las bases (vid supra subinciso 1), deberán indicarse las condiciones de pago que aplicará la dependencia o entidad, al tiempo que tiene que especificarse si los precios serán firmes o si se aceptarían escalaciones.

Sobre este particular, el punto 3.8.9 de la misma Norma de Concursos aplica los siguientes criterios:

a) Siempre que sea posible, deberá pactarse la condición - de precios firmes. Esta circunstancia será forzosa para plazos de entrega hasta de noventa días naturales, contados a partir de la fecha de la cotización.

b) Para los supuestos de entrega mayores a los noventa días naturales señalados, es preferible que el proveedor cotice igualmente precios sin modificación, aunque, conscientes de la época inflacionaria que vivimos, podrán aceptarse precios sujetos a escalación; en este último caso, en las bases de la licitación tendrá que señalarse al amparo de qué fórmula se cotizará, pudiendo basarse en alguna de las siguientes:

- Sujetar el precio a un cierto porcentaje máximo de escalación mensual, el cual no deberá exceder al índice inflacionario reconocido por el Banco de México (si son proveedores nacio-

nales), o a los catálogos oficiales del país al que pertenezca - (en caso de ser un proveedor extranjero), para el período que correspondiera al tiempo de entrega pactado en los contratos relativos.

Obviamente que la escalación no será aplicable después del plazo de entrega convenido en el contrato respectivo.

- Utilizar una de las fórmulas de escalación aprobadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para ramas industriales o para familias de productos específicos.

- Aceptar, previo análisis del organismo contratante, la fórmula de escalación que elabore el propio proveedor, siempre y cuando se estipule un porcentaje máximo de incremento para el precio total cotizado y se contemplen las siguientes variables:

- + Mano de obra directa.
- + Materia prima nacional.
- + Materia prima importada.
- + Partes o equipos comprados en el país.
- + Partes o equipos comprados en el extranjero.
- + Procesos externos (maquila).
- + Otros aspectos.

Asimismo, para que se aplique esta fórmula, el proveedor deberá demostrar, después de entregados los bienes, las variaciones que hubieren ocurrido en sus costos.

- Si se les dan anticipos al contratista, se consideran invariablemente como precios firmes.

#### 5.- Modificaciones.

En virtud de que pueden presentársele situaciones imprevistas a las dependencias y entidades contratantes, surgen nuevas necesidades de bienes o servicios que ya han sido adquiridos a través del procedimiento de licitación pública. Por tal motivo, y para obviar trámites e instancias, la Ley prevé, en su artículo 41, la posibilidad de que se modifiquen los contratos adjudicados.

Así, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, los organismos, bajo su responsabilidad y dentro de los doce meses posteriores a su firma, podrán variar las condiciones originales de contratación, únicamente en lo que hace a las cantidades, conceptos y volúmenes establecidos, que no superen en total un treinta por ciento.

Al respecto, el punto 3.7 de las tantas veces invocada Norma de Concursos, señala que se autorizarán tales variaciones, si los precios no exceden el porcentaje inflacionario determinado por el Banco de México o por los índices del país al que pertenezca el proveedor, o si no superan el monto máximo de escalación de precio aprobado previamente.

Las fechas de entrega de las cantidades adicionales solicitadas, se sujetarán a la voluntad de las partes, consignada en el correspondiente convenio modificadorio.

### C) GARANTIAS.

En las relaciones sociales entre las personas físicas y en las actividades de las empresas, se llevan a cabo diversos pactos y convenios para satisfacer sus necesidades, los que en atención a lo que señalan las buenas costumbres y los principios que surgen de las leyes, se supone que se celebran de buena fé, esto es, sin mala intención de las partes.

Dichos actos deben cumplirse de acuerdo a lo pactado, a no ser que se presente algo superior a la voluntad de quienes interviene (fuerza mayor) o que un acontecimiento inesperado impida su realización, (caso fortuito), en virtud de que a nadie puede obligársele a lo imposible.

Sin embargo, en la realidad es difícil que se encuentre --- presente en estas relaciones la total y absoluta intención positiva, lo que se pone de manifiesto en el hecho de que las propias leyes contienen normas que procuran la protección contra -- las posibles malas conductas o hechos fraudulentos, provocando, en consecuencia, la desconfianza y la incertidumbre sobre el comportamiento de los individuos.

Por tal razón, se han establecido algunos mecanismos que -- aseguren el cumplimiento de aquello que se ha convenido, de entre los que destacan los llamados contratos de garantía.

1.- Concepto.

Los actos de garantía son considerados por la ley como contratos accesorios, lo que quiere decir que solo pueden celebrarse cuando existe otro principal.

Básicamente, consisten en crear instrumentos para obligar a que se satisfagan los acuerdos y para evitar que se lesionen los intereses en juego; si esto llegara a ocurrir, el afectado podría obtener un pago total o un pago parcial, mediante un trámite más sencillo que el que tendría que realizar si no hubiere contado con esta ventaja.

Los actos de garantía más comunes son:

- a) La prenda
- b) La hipoteca
- c) La fianza
- d) El aval
- e) La caución

a) El contrato de prenda es aquel por medio del cual una persona entrega a otra un bien mueble de su propiedad para asegurarle el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago. (Artículo 2856 del Código Civil).

b) El contrato de hipoteca se celebra con finalidades simi

lares al de la prenda, con la diferencia de que los bienes con los que se garantiza están determinados y no se entregan físicamente, sino que, por regla general, son bienes inmuebles. (Numeral 2893 del Código Civil).

c) Por su parte, la fianza es un contrato en virtud del cual el fiador se compromete a pagar por el fiado las cantidades que éste deje de cubrir al acreedor. (Artículo 2794 del Código Civil).

d) El aval es el compromiso que asume una persona para realizar el pago total o parcial del importe de un título de crédito, cuyo obligado principal no lo hace. (Numeral 109 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

e) La caución es la suma de dinero en efectivo, o representada en títulos de crédito o billetes de depósito, que se entrega para garantizar el cumplimiento de una conducta. (Artículo 20, fracción I, de la Constitución Política).

También pueden otorgarse garantías por otros medios, como en el supuesto de la denominada prenda genérica o garantía quirografaria, en la que el deudor, sin especificar un bien determinado sobre el que recaiga concretamente el cumplimiento de una obligación, responde de ella con todo su patrimonio. (Numeral 2964 del Código Civil); o, el fideicomiso de garantía, en el

cual el fideicomitente afecta determinados bienes, por conducto de una institución fiduciaria, a la realización de un fin, que es exactamente la satisfacción de un compromiso.

En otro orden de ideas, las garantías pueden ser: legales, judiciales y convencionales.

Son legales, si su otorgamiento lo establece una ley, como sucede con las disposiciones del artículo 32 y 33 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, que en párrafos posteriores analizaremos; es judicial, cuando un juzgador ordena que se exhiba; y, se considera convencional, si la pactan de común acuerdo las personas que intervienen en un acto.

Una última clasificación consiste en dividir las garantías en reales y personales, según que recaigan sobre una cosa mueble o inmueble (prenda e hipoteca), o atiendan a la calidad particular de un sujeto (fianza y caución).

## 2.- Garantías frente a la Administración Pública.

El espíritu del artículo 134 Constitucional propende a que, en las operaciones en las que se manejen recursos del Erario Público, se garanticen al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.



Por otra parte, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, reglamentaria en lo conducente del precepto de la Carta Magna arriba invocado, reitera los principios aludidos, pormenorizando en sus artículos 32, 33 y 34, la forma y términos en los que procede la entrega de garantías.

Asimismo, por tratarse de recursos económicos del Gobierno Federal, todo lo relativo al manejo presupuestal del abasto, se rige por las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que en sus numerales 31 y 32, consagra la obligación de que los actos y contratos que celebre el Estado, estén debidamente asegurados.

La legislación aludida faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que dicte las normas generales a que se sujetan las garantías que se constituyan a favor de las diversas dependencias y entidades, pudiendo señalar los casos de excepción que a su juicio estén justificados.

La Tesorería de la Federación es la beneficiaria de todas las garantías que se expidan ante cualquiera de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, en tanto que la del Distrito Federal, lo será de los compromisos que se contraten con ese Departamento.

Ahora bien, aquellas que se otorguen a las entidades del sector paraestatal, tendrán un régimen distinto, puesto que cada

una de ellas estará expedita para en su caso reclamarlas por sí mismas, toda vez que tienen personalidad jurídica propia, lo que en un sentido amplio les permite ser titulares de derechos y - - obligaciones, y hacerlos valer sin intervención de ningún otro - - órgano.

En este orden de ideas, el numeral 32 de la ya citada Ley - de Presupuesto, señala categóricamente que el Gobierno Federal - (debe interpretarse que en el ámbito central, puesto que este -- cuerpo normativo no aclara en este artículo, como lo hace en - - otros) no otorgará garantías ni efectuará depósitos para el cumplimiento de sus obligaciones con cargo a sus presupuestos de -- egresos.

Sin embargo, y directamente vinculado con este último precepto, el numeral 70, fracción I, del Reglamento de dicha legislación indica que, en ningún caso, se aceptará la estipulación - de penas convencionales ni intereses moratorios a cargo de las - entidades. Vuelve aquí a surgir la importante cuestión de determinar a qué se refiere esta afirmación, ya que al emplear el término "entidad", debemos remitirnos a lo que el artículo 2 de ese dispositivo legal entiende como tal, para lo cual, lo único que hace es un reenvío al propio artículo 2 de la Ley, que comprende absolutamente a todo el Estado Mexicano, es decir, al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, indistintamente.

De lo anterior puede colegirse que, por una mala técnica - legislativa, tanto en la Ley como en el Reglamento de Presupuesto arriba mencionados, se utilizan indiscriminadamente expresio-

nes ambiguas que ocasionan confusiones, ya que "Gobierno Federal" o "Entidades", tienen distintos significados, de los cuales sólo queda aclarado el último término.

Más que una mera disquisición semántica, resulta verdaderamente trascendente esta situación, en virtud de que, siendo las garantías un medio de asegurar el cumplimiento cabal de obligaciones, si se presenta una eventual falla que provoque la insatisfacción de los compromisos pactados, se convierten en auténticas penas convencionales. Por consiguiente, en la Ley -dado que nada se dice en contrario-, en su artículo 32, se habla de que no se puede constreñir al Gobierno Federal a que otorgue garantías, de modo que, por mayoría de razón, tampoco se le puede imponer una pena convencional, según lo apunta el numeral 70, fracción I, del Reglamento; sin embargo, ¿por qué no podrían pactarse en un momento dado cláusulas penales con el sector paraestatal, de acuerdo a lo que exige el tantas veces invocado Reglamento, si en la Ley no se les exime de presentar garantías?

A nuestro parecer, y merced al principio de autoridad formal de la ley, un Reglamento no debe contravenirla, o prever hipótesis distintas, puesto que entre ambos existe una relación de medio a fin que, si se quebranta, provoca una ilegalidad.

En resumen, el artículo 70, fracción I, del Reglamento analizado, es antijurídico por lo que hace al sector paraestatal, de manera que, los órganos que componen dicho sector, si deben otorgar garantías para asegurar el cumplimiento de sus compromisos, y tam

bién se les pueden imponer penas convencionales.

Una vez estudiado este primer aspecto, veamos cómo operan las garantías que, bien los particulares o las instituciones del sector paraestatal, otorgan frente al Estado Mexicano (ahora si considerado en toda su extensión).

El numeral 71 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sujeta la presentación de garantías a las siguientes reglas:

a) Salvo disposición expresa, la forma idónea de salvaguardar las obligaciones es la fianza expedida por una compañía autorizada, según lo señala la Ley Federal de Instituciones de Fianzas. Corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en casos excepcionales, autorizar que se admita otra forma de garantía, o aun eximir de ésta.

b) Cuando la ejecución de un contrato en materia de adquisiciones comprenda varios ejercicios fiscales, el proveedor deberá entregar una fianza por el 10% del importe del período inicial, incrementándola en igual porcentaje del monto autorizado para cada uno de los ejercicios subsecuentes.

c) Si la fianza se otorga con motivo de la celebración de contratos con la Administración Pública Centralizada, la beneficiaria será la Tesorería de la Federación, única facultada para hacerla efectiva, en los términos de la ley de la materia. En

cambio, si la garantía se deriva de un acto jurídico formalizado ante una entidad del sector paraestatal, la propia interesada será la beneficiaria y, por tanto, capaz para intentar por sí misma las acciones inherentes que pudieran llegar a derivarse.

d) Los órganos contratantes serán responsables de que las garantías que se les entreguen, cumplan con todos los requisitos legales y sean suficientes para cubrir las obligaciones correspondientes.

e) Para lo no previsto, rige supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, la Ley de la Tesorería de la Federación, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, y, las disposiciones administrativas que al efecto emita la Secretaría de Programación y Presupuesto.

### 3.- Garantías para las Adquisiciones Federales.

La Ley de Adquisiciones, en su artículo 32, indica que las personas físicas o morales que provean o arrienden bienes, o presten servicios, tendrán que garantizar la seriedad de las proposiciones en los procedimientos de adjudicación; la correcta aplicación de los anticipos, cuando les hayan sido entregados; y, el cumplimiento de los contratos.

Pásemos ahora a analizar cada uno de estos supuestos:

## a) Sostenimiento de Ofertas.-

La garantía para el sostenimiento de ofertas en un procedimiento de licitación pública, proviene de la declaración unilateral de voluntad, prevista en los artículos 1860, 1861, 1862 y demás relativos del Código Civil (vid supra Capítulo IV, inciso A, punto 1), y que básicamente obliga al oferente a mantener su proposición.

Consecuentemente, la sola presentación de una oferta, -- aun cuando no sea agraciada con la adjudicación, tiene efectos legales con consecuencias en derecho.

Por reformas a la legislación aplicable (D.O. 50/XI/87), el numeral 32 in fine establece que son los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades, los que fijan las bases y porcentajes a los que debe sujetarse esta garantía.

Sin embargo, el punto 5.3.1.1 de la Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles -- (D.O. 15/X/80) apunta que, considerando las peculiaridades de cada "concurso" (hoy hablamos de licitación pública, según lo hemos visto con antelación), así como tomando en cuenta la experiencia previa que al respecto se tuviese, el Comité de Compras o, si no existiese dicho organismo, el titular del área de adquisiciones, deberá determinar el monto y la forma de constituir las

garantías relativas al sostenimiento de las ofertas, escogiendo una de las siguientes opciones:

- Cheque Certificado (artículo 199 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito), por el cual, el banco librado declara por escrito en el documento que obran en su poder fondos suficientes para cubrirlo, responsabilizándose de su pago. Siempre es nominativo y no negociable, por lo que sólo puede ser endosado a una Institución de Crédito para su cobro.
- Cheque de Caja (numeral 200 de la Ley de Títulos), expedido por un banco con cargo a sí mismo, como un servicio que presta al recibir su importe. Igualmente, siempre es nominativo y no es negociable.
- Certificado de Depósito. Aquí existe una ambigüedad -- que tiende a confundir, dado que no se sabe con exactitud a qué instrumento se refiere, es decir, si al título de crédito que ampara ciertas mercancías entregadas a un Almacén de Depósito (artículo 299 de la Ley de Títulos), o a la constancia bancaria de depósito de dinero (Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito).

En todo caso, ambas hipótesis jurídicamente no pueden -- ser consideradas como garantías, ya que en el primer caso, lo que puede hacer esas veces es el llamado bono de

prenda (numeral 230 de la Ley de Títulos) que está unido al Certificado de Depósito, y no este último, como lo pretende la disposición administrativa comentada. Asimismo, en el segundo supuesto, la legislación aplicable no permite que se negocie con las constancias bancarias, de modo que no son susceptibles de ser afectadas en garantía.

Tanto los cheques citados como los certificados, deben tener un importe mínimo del 5% correspondiente a la oferta presentada.

Aunque no está prevista en la Norma de Concursos analizada, existe también otro medio de garantía, que es el Billeto de Depósito, que es un documento representativo de una cantidad de dinero que se entrega a la Nacional Financiera, S.A., para que disponga de él la persona consignada. Es muy común encontrarlo como medio de liberación de obligaciones ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Fianza expedida por una institución autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por un importe mínimo del 5% del monto total de la oferta del licitante. Esta es la forma idónea consagrada en el artículo 71, fracción I, del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y a la que nos hemos referido con anterioridad.



- Carta Garantía en papel membretado del proveedor, firmada por el representante legal, si es persona moral, o por el propio concursante, si es persona física, en la cual se compromete a sostener la seriedad de su propuesta, y que, en caso de no hacerlo, se pueda efectuar cualquiera de las siguientes acciones:

Que se proceda a exigir el pago del importe consignado en la carta, ya sea por medios extrajudiciales o con la intervención de la autoridad competente.

Que se practique un descuento sobre los adeudos que se tengan con el proveedor, hasta por el importe que se consigne en el documento, que como mínimo deberá ser el 5% del monto de la oferta.

Esta última modalidad puede ser aprovechada en aquellos casos en los que el proveedor mantenga un trato mercantil continuo con el organismo contratante y que sea de reconocida solvencia.

Las garantías para el sostenimiento de ofertas se devuelven a los participantes no agraciados, inmediatamente después de que se comunica el fallo a los ganadores.

Ahora bien, en directa relación con el punto 5.3.1.1 de la Norma de Concursos, el 5.6 de las Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes (D.O. 11/VII/83) indica que

si el Comité de Compras de la dependencia o entidad lo juzga conveniente, puede establecerse el monto tope para las garantías de sostenimiento de ofertas, por un equivalente de diez millones de pesos para proveedores nacionales o de cien mil dólares americanos para concursantes extranjeros, todo lo cual resulta en la actualidad inoperante, merced a la situación inflacionaria que prevalece en nuestro país, especialmente por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional.

A manera de corolario, podemos decir que de todos los mecanismos de garantía hasta aquí enumerados, los certificados de depósito son inaplicables, por las razones arriba expuestas; en cuanto a los cheques certificados y de caja, implican la inmovilización de recursos del proveedor, lo cual, por el alto costo financiero que supone, lógicamente repercutirá en el precio del bien o servicio ofrecido; la carta de garantía, por ser una mera declaración unilateral de voluntad que obliga al licitante, puede fácilmente incumplirse, y originar costosos y dilatados procedimientos judiciales para hacerla efectiva; y, la fianza de empresa, por el bajo costo que supone y la facilidad de su expedición y cobro, resulta ser el medio más eficaz para lograr el objetivo de la Ley de la materia.

Por otra parte, el numeral 33 de la Ley de Adquisiciones expresa quiénes son los beneficiarios de las garantías a que nos hemos venido refiriendo, y a los que también aludimos en párrafos precedentes (vid supra inciso 2):

- La Tesorería de la Federación, por actos o contratos que se celebren con las dependencias de la Administración Pública Centralizada.
- La Tesorería del Distrito Federal, en los compromisos pactados con el propio Departamento.
- Las entidades del Sector Paraestatal, cuando se asuman obligaciones ante ellas.
- Las Tesorerías de los Estados y de los Municipios, cuando las adquisiciones se realizan con fondos de los Convenios Unicos de Desarrollo, en los que participa la Federación.

Adicionalmente, en virtud de que los sectores involucrados en el proceso de las adquisiciones lo reiteraron en diversas ocasiones a la Secretaría de Programación y Presupuesto y, para coadyuvar con el Programa de Simplificación Administrativa, esa dependencia expidió el 7 de septiembre de 1987 un oficio circular para todo el Gobierno Federal, en el que, a partir de esa fecha, y únicamente para asegurar el sostenimiento de ofertas, los proveedores podrán presentar un cheque "cruzado", librado por ellos mismos, con cargo a cualquier Sociedad Nacional de Crédito, y a favor de los sujetos a que se refiere el numeral 33 de la Ley de Adquisiciones, quienes tendrán la obligación de aceptarlo.

Dichos títulos de crédito se conservarán en custodia hasta

177.

la fecha en que se dé a conocer el fallo, momento en el que serán devueltos a los participantes, exceptuando aquél que pertenezca a quien se haya adjudicado el contrato, mismo que se le retendrá hasta que constituya la garantía de cumplimiento en los términos de la ley.

El monto del cheque "cruzado" se fijará por las dependencias y entidades, y no podrá exceder del 5% del valor de la oferta.

Por lo que hace a los demás supuestos establecidos en las fracciones II y III del artículo 32 de la legislación de la materia, deberán seguirse observando las disposiciones aplicables.

Esta innovación, que a nuestro juicio hace menos onerosa y más expedita la primera fase del procedimiento de abasto gubernamental, tiene su antecedente próximo en el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas (D.O. 15/11/85), el cual afirma que, para asegurar la seriedad de las proposiciones, el interesado entregará cheque cruzado. Adicionalmente, creemos que bien podría quedar incluida en un futuro Reglamento de la Ley de Adquisiciones (vid supra Capítulo III, inciso E), para que ambas materias, tan parecidas en sus principios y normatividad vigentes, quedaran homologadas.

b) Correcta Aplicación de Anticipos.

La fracción II del numeral 32 del cuerpo normativo estudia-

do obliga a que quienes reciban un anticipo, garanticen en su totalidad la correcta aplicación o devolución, cuando proceda.

Con fundamento en el artículo 64, fracción 1, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sólo se podrán entregar anticipos por concepto de adquisiciones, arrendamientos o contratación de servicios, cuando se cuente con la correspondiente autorización previa por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Aunque la regla es que no se otorgan cantidades preliminares, mediante el Oficio - Circular 4101 de fecha 25 de agosto de 1986, los Secretarios de Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial y de la Contraloría General de la Federación, autorizaron a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, así como a sus entidades sectorizadas, a dar anticipos, cuando se trate de la fabricación de bienes de capital sobre diseño, sin que ello implique modificación alguna a las condiciones originales de contratación, y de acuerdo a su disponibilidad presupuestal.

Pero como la determinación de qué se entiende por bienes de capital puede ser arbitraria, la propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial publicó un poco antes de la firma del documento referido, una lista con los criterios para determinar los (D.O. 18/VII/86), ampliándola unos meses después (D.O. 27/VIII/87).

## c) Cumplimiento de Contratos.

De conformidad con lo señalado en el artículo 2062 del Código Civil, pago o cumplimiento de una obligación es la entrega de la cosa o cantidad debida, o la prestación del servicio a -- que se hubiere comprometido.

En este sentido, la Ley de Adquisiciones, en la última - - fracción de su numeral 32, contempla la llamada garantía para - el cumplimiento de los contratos, la cual, al igual que la de - sostenimiento de ofertas, es fijada por el titular de la depen- - dencia o el órgano de gobierno de la entidad contratante.

Hasta antes de las reformas a la legislación de la materia (D.O. 30/XI/87), el punto 5.3.1.2 de la ya analizada Norma de - Concursos, indicaba que esta garantía debía constituirse por -- los proveedores ganadores, mediante fianza por un importe míni- - mo del 10% del monto total de la operación.

Existen algunas disposiciones adicionales en la normativi- - dad jurídica vigente que complementan ciertos aspectos del cum- - plimiento de obligaciones en el abasto federal:

- Para que la dependencia o entidad convocante pueda emi- - tir un dictamen que sirva de fundamento para el fallo de una licitación pública, deberá de tomar en cuenta al pro- - veedor que no sólo reúna las condiciones legales, técni- - cas y económicas requeridas, sino que garantice satis--

factoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas. (Numeral 34 Ley de Adquisiciones, 1er. párrafo).

- Relacionado con el punto anterior, el artículo 18 de la multicitada legislación obliga a que los organismos contratantes mantengan los bienes adquiridos o arrendados en condiciones apropiadas de operación y conservación, para lo cual, pactarán con los proveedores el suministro oportuno de las piezas, repuestos, refacciones y, en general, de los elementos necesarios para que funcionen adecuadamente, lo cual, evidentemente, es otra garantía de cumplimiento.
- Independientemente de los medios de aseguramiento estipulados en el numeral 32 estudiado de la Ley aplicable, el 43 señala que los contratantes tendrán que pactar las condiciones que garanticen la correcta operación y funcionamiento de los bienes comprados, así como vigilar la entrega de las pólizas de seguro de los objetos de la operación que velen por su integridad, y, en caso necesario, procurar la capacitación del personal que manejará los equipos.
- Por último, el artículo 45 de ese mismo ordenamiento legal, obliga a los proveedores a responder de los vicios ocultos y defectos de los bienes y de la calidad de los servicios adquiridos, en los términos de los numerales 2142, 2143 y siguientes, del Código Civil para el Distri

to Federal.

#### 4.- Procedimientos para hacer efectivas las fianzas.

Partiendo de la naturaleza jurídica del beneficiario de una póliza de fianza, según sea un órgano de la Administración Pública Centralizada, o una entidad del sector paraestatal, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (D.O. 29/XII/81) contempla dos mecanismos distintos para hacer efectivo su cobro:

a) El precepto 95 de la ley aludida establece todo un procedimiento para las fianzas otorgadas ante la Federación (entendida en su ámbito central), el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, todos los cuales deben realizar sus trámites por conducto de sus correspondientes Tesorerías.

Pormenorizadamente, el Ejecutivo expidió el Reglamento del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para el cobro de fianzas otorgadas a favor de la Federación. (D.O. -- 24/VIII/54), en donde se expresan los términos y condiciones, órganos que intervienen y demás detalles administrativos, para realizar el valor de una póliza de esta naturaleza.

b) Por exclusión del mencionado numeral 95, el 93 se refiere a las garantías otorgadas ante las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, puesto que tan sólo indica un procedimiento fuera de los Tribunales en el que se requiere extra judicialmente a una Afianzadora para que cumpla con sus obligacio-



nes como fiadora, teniendo tan sólo sesenta días hábiles para hacer el pago, si es que procede.

Y decimos que les es aplicable este mecanismo a las entidades, porque en virtud de que tienen personalidad jurídica propia, pueden, por ellas mismas, hacer las reclamaciones correspondientes, equiparándoseles en este caso, con cualquier persona física o moral particular.

Las acciones que se deriven de la fianza prescribirán en tres años (artículo 120 Ley de Fianzas), pudiendo interrumpirse dicho plazo con la sola presentación de la reclamación o demanda que proceda.

Finalmente, es un hecho que, independientemente de la indemnización que obtenga una dependencia o entidad por el pago de una fianza, conserva expeditos sus derechos para ejercitar las acciones administrativas, civiles y penales que sean necesarias para resarcirse de los daños y perjuicios que hubiere sufrido como consecuencia del comportamiento de un proveedor. (En el capítulo V veremos qué derechos tiene, a su vez, el particular afectado).

#### D) INFORMACION Y VERIFICACION.

El título tercero de la Ley de Adquisiciones dedica todo un estudio a la información que deben guardar y, en su caso, remitir a las autoridades competentes, las dependencias y entidades que intervienen en el proceso de abasto del sector público, así como las facultades que tienen para verificar si se cumple adecuadamen

te con la normatividad vigente o si los procesos productivos de los proveedores son los indicados para satisfacer cabalmente sus necesidades.

Para tal efecto, resulta trascendental el ámbito de competencia al que el artículo 5 de la legislación de la materia alude, y del que emanan las facultades de interpretación administrativa que tienen las Secretarías de Programación y Presupuesto, - Contraloría General de la Federación y Comercio y Fomento Industrial (vid supra Capítulo III, inciso A, punto 3), toda vez que cada una de ellas participa de acuerdo a la esfera de atribuciones que les señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sobre el particular, el numeral 49 de la ley analizada manifiesta que los organismos contratantes deberán remitir a la Contraloría General de la Federación, en la forma y términos que ésta señale, la información relativa a las operaciones que regula dicho cuerpo normativo.

Por consiguiente, tienen la obligación de conservar ordenada y sistemáticamente la documentación que justifique y compruebe los actos jurídicos celebrados, por un término no menor de cinco años, contados a partir de la fecha en que se hubiesen recibido los bienes o prestado los servicios.

Suponemos que este precepto se refiere a ese plazo, porque de acuerdo al artículo 1164 del Código Civil, prescribe la obli-

gación de dar cuentas en cinco años; asimismo, y por tratarse de documentos, considerados como bienes muebles por la misma legislación común, el periodo máximo de prescripción es igual al arriba transcrito.

Ahora bien, tanto el aludido Código Civil (numeral 1159) como el Código de Comercio (artículo 1047), señalan que, fuera de los casos de excepción, el plazo máximo de la prescripción es de diez años.

En otro orden de ideas, el numeral 50 de la Ley de Adquisiciones permite que las dependencias y entidades controlen los procedimientos, actos y contratos que en esa materia lleven a cabo. Sin embargo, por lo que hace a las primeras, será la propia Contraloría General de la Federación (artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública) la que establezca los medios y procedimientos de vigilancia, dirección, fiscalización y evaluación a los que tendrán que ajustarse, en tanto que, los integrantes del sector paraestatal, lo harán conforme a los lineamientos que emita cada uno de los órganos de gobierno de las interesadas (numeral 58, fracción VII, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Teniendo como antecedente el artículo 33 de la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, que facilitaba a la entonces Secretaría de Comercio para realizar inspecciones, el vigente numeral 51 de la Ley de la materia faculta a la Contraloría General para que realice -

las visitas que estime pertinentes a las dependencias y entidades contratantes, así como para solicitar de los servidores públicos y de los proveedores, todos los datos e informes relacionados con el abasto.

Al mismo tiempo, puede la dependencia contralora verificar en cualquier momento que estas operaciones se apeguen a la ley, a las disposiciones administrativas que de ella se deriven y a los programas y presupuestos autorizados. En consecuencia, dichos organismos deberán otorgarle todas las facilidades para que sea realizado el seguimiento y control correspondiente.

Tan importantes son las atribuciones de la Contraloría, que si un proveedor se negare a darle las facilidades necesarias para que ejerza sus funciones de comprobación y verificación, puede Programación y Presupuesto suspenderle su registro. (Numeral 23, fracción III, de la Ley).

A fin de que sea comprobada la calidad de las especificaciones de los bienes que se adquieren para el Gobierno Federal, pueden hacerse las pruebas y estudios pertinentes en los laboratorios que designe la Contraloría, de entre los que se cuentan los de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, los de las propias contratantes o, incluso, los de un tercero capacitado para practicarlos. (Artículo 52 de la normatividad vigente).

Por otra parte, ya sea de oficio o en atención a alguna inconformidad presentada, las dependencias y entidades contratantes,

así como la Contraloría General, realizarán las investigaciones -- conducentes, en un plazo que no excederá de 45 días naturales, -- contados a partir de la fecha en que se inicien, a fin de resolver lo que corresponda, según los artículos 34, 46 y 47 de la Ley de Adquisiciones (vid infra inciso E).

Por lo que hace a las inconformidades, dedicaremos un espacio para su estudio (vid infra Capítulo V, inciso A), lo mismo -- que el efecto de la nulidad y la rescisión de los contratos de -- abasto.

La consecuencia fundamental de las investigaciones, prevista en los numerales 53 y 54, es que podrá suspenderse el cumplimiento de las obligaciones pendientes a cargo de los órganos contratantes, en dos únicas hipótesis:

1.- Cuando se advierta que existen o pudieran llegar a ocurrir las situaciones a que se refieren los artículos 34, 47 y 48 de la Ley de Adquisiciones, es decir, que la resolución que contenga el fallo de la licitación se dictara en contravención a los requisitos legales; que haya causa suficiente para decretar la nulidad de pleno derecho de los contratos; o, que al incumplirse -- las obligaciones pactadas, pudiera derivarse la rescisión de éstas. (Vid infra inciso E).

2.- Cuando la suspensión no ocasione perjuicios al interés social o quebrante las disposiciones de orden público, a no ser que, de cumplirse las obligaciones, inevitablemente se produz

can daños o perjuicios a la dependencia o entidad interesada.

Por lo grave que podría resultar para el proveedor que el órgano con quien contrató detenga el cumplimiento de sus obligaciones, se sugiere que, al igual que en materia de amparo, concretamente en la suspensión provisional y definitiva, se otorgue algún tipo de garantía que resarza al afectado, en caso de resultarle favorable la investigación relativa. Claro que esta propuesta contradiría el artículo 32 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, puesto que el Estado no está obligado a garantizar sus obligaciones (hechas las salvedades expuestas en este Capítulo, enumeradas en el inciso C, punto 2), pero, si es otro proveedor el que se inconforma, y con ello perjudica a otro particular, entonces no vemos por qué no procedería la entrega de una fianza para, eventualmente, impedir que se dejen de satisfacer los compromisos a cargo de la contratante.

A mayor abundamiento, ya existe un precedente que creemos pudiera hacerse extensivo a la materia de adquisiciones, en el numeral 74 de la Ley de Obras Públicas, el cual permite que, contra la resolución que cancele o suspenda el registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, se solicite la suspensión del acto impugnado en el mismo recurso que se interponga, acompañando la garantía que al efecto sea fijada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Independientemente que este principio favorecería a los afectados por las resoluciones en el Padrón de Proveedores, bien

podría aplicarse por analogía a la hipótesis analizada, con un ánimo de equidad en el trato del Estado con sus administrados.

Queda por revisar el efecto jurídico de la suspensión de obligaciones en el proceso del abasto: si resulta inocente el proveedor, de inmediato repercutirá en sus costos la dilación de la que fue objeto y, por tanto, incrementará sus precios; pero, ¿qué pasa si ya no puede remediar esa situación, y ha sufrido pérdidas irreparables y muy onerosas? Nuestro punto de vista se inclina por pensar en la llamada teoría de la responsabilidad del Estado, prevista en el artículo 1928 del Código Civil, según la cual, tiene aquél la obligación de responder, subsidiariamente, de los daños causados por sus servidores en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas.

En otro sentido, y una vez tomada la resolución de la inconformidad planteada, obviamente sin perjuicio de las responsabilidades que procedieran ser fincadas contra los servidores públicos que hubieren ocasionado la transgresión de la ley, las dependencias y entidades adjudicarán el contrato a quien, después del afectado, hubiera ofrecido las mejores condiciones al Gobierno Federal (artículo 34; 37, fracción VI; y, 55 de la legislación aplicable).

## E) RESCISIÓN Y NULIDAD DE CONTRATOS.

Con la teoría general de los contratos existe el denominado pacto comisorio, reconocido en el artículo 1949 del Código Civil, según el cual, la facultad de resolver las obligaciones se encuentra implícita en las recíprocas, para el caso de que una de las partes no cumpliere lo que le incumbe. Así, el perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento forzoso o la resolución del acto jurídico, hipótesis ambas en las que deben resarcirse los daños y perjuicios ocasionados.

Llevado al campo del Derecho Administrativo, esta afirmación, válida en las relaciones privadas, bien puede encontrar cabida, ya que, en el caso que nos ocupa, el proceso de abasto de la Federación deriva de un procedimiento de licitación pública que, aceptada, constituye un contrato.

Sin embargo, y porque los actos en los que interviene el Estado no son privados, sino que se formalizan por el interés público y las necesidades de la colectividad, no tiene una aplicación estricta el numeral en comentario, sino que más bien puede, unilateralmente, resolver o rescindir la obligación, fundando y motivando la decisión. (Garantía de legalidad establecida en artículo 16 Constitucional).



De esta manera, el numeral 48 de la legislación de la materia, categóricamente afirma que procederá la rescisión de los -- contratos y la "cancelación" de los pedidos, cuando se incumplan las obligaciones derivadas de sus estipulaciones, de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, u ocurran razones de interés general.

Por principio, la palabra "cancelación" no encuentra ningún fundamento jurídico, puesto que, técnicamente, debe hablarse de resolución o rescisión de un contrato; lo mismo sucede con los pedidos, sobre los cuales asumimos que la legislación quiso nombrarlos como sinónimos de acuerdos de voluntades.

Consideramos que este precepto, por lo ambiguo y amplio de su contenido, podría dejar en un delicado estado de inseguridad y, en consecuencia, de indefensión, al particular afectado, ya que no se dice cómo calificar siquiera el a veces demagógico concepto de "interés general". Empero, lo fundamental es que si es factible que un organismo contratante rescinda a un proveedor el acto jurídico de abasto celebrado, debiendo hacer efectivas cuanto antes las garantías otorgadas.

Lo que sí nos parece un verdadero barbarismo legal, toda vez que supone una inconstitucional invasión de competencias entre dos de los Poderes de la Unión, es que, la Ley de Adquisiciones utilice el término nulidad de pleno derecho, atribuyéndole a una instancia eminentemente administrativa su determinación.

En efecto, el numeral 47 dice que los actos, convenios, pedidos, contratos y negocios jurídicos (sustantivos todos ellos - con idéntica significación) que las dependencias y entidades realicen en contravención a la ley o a las disposiciones que de ella emanen, serán nulos de pleno derecho.

Así, en una necia e ilegal práctica, la Secretaría de la -- Contraloría General de la Federación, invistiéndose de facultades que no sabemos quién le dio, tiene la pésima costumbre de -- anular actos, e incluso, se atreve a calificarlos, siguiendo las clásicas posturas francesas, de actos inexistentes, nulos y anulables, refiriéndose, respectivamente, a la misma inexistencia - (artículo 2224 del Código Civil), nulidad absoluta (numerales -- 2225 y 2226 del de ese ordenamiento común) y nulidad relativa -- (preceptos 2227 y siguientes del cuerpo legal citado). ¿Es que se sienten jueces y, al mismo tiempo, partes?

De esta manera, el Ejecutivo Federal suele decretar la nulidad de diversos contratos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, usurpando las funciones del Judicial, dado - que correspondería, en todo caso, conocer la situación a un Juez de Distrito en Materia Civil, en los términos de la fracción III, del artículo 104 de la Constitución Política.

CAPITULO V.- MEDIOS DE DEFENSA DEL PROVEEDOR FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA.

A) INFRACCIONES Y SANCIONES.

Una ley que no prevé sanciones, es imperfecta, puesto -- que en el campo práctico de su aplicación, carece de eficacia. Por lo mismo, para constituirse en garante de los principios -- jurídicos, necesariamente debe contener los medios apropiados para exigir su cumplimiento forzoso, ante el eventual riesgo -- de transgresión.

De esta manera, la Ley de Adquisiciones dedica su Título Cuarto a la tutela de las disposiciones del proceso de abasto, otorgándole facultades a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, para -- imponer a quienes infrinjan la legislación, las correspondientes sanciones, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En virtud de que suelen emplearse indistintamente los términos infracción y sanción, conviene diferenciarlos; en efecto, la primera es la ruptura del orden normativo, merced a una conducta que se expresa en el mundo objetivo, en tanto que la segunda es la consecuencia derivada de la realización de ese acto.

Recordando el campo de atribuciones de las dependencias -- aludidas (vid supra Capítulo III, Inciso A, punto 3), el artículo 58 de la Ley en análisis establece que Programación y Pre-

supuesto puede imponer multas a los que cometan algún acto u omitan una obligación, equivalente a un rango que va desde los diez hasta los mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de la infracción.

Asimismo, y sin perjuicio de la afectación pecuniaria, los proveedores serán también sancionados, según la gravedad del hecho, con la suspensión o la cancelación de su registro en el Padrón, según lo señalan los numerales 23 y 24 de la legislación aplicable.

Por último, el artículo 60 concede a la Contraloría General de la Federación la posibilidad de castigar administrativamente a los servidores públicos del Gobierno que, de una u otra forma, atenten contra los principios de la Ley de Adquisiciones. (Vid infra Capítulo V, inciso E).

Desde el punto de vista jurídico, y en defensa de las garantías de audiencia y de legalidad (artículo 14 y 16 Constitucionales), este capítulo de la Ley contempla los criterios en los que se basará la autoridad para imponer las sanciones a las que nos hemos referido.

Así, el numeral 61 del ordenamiento jurídico aludido consigna cuáles son los lineamientos para aplicar dichas sanciones, y que son:

- Se tomará en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de eliminar prácticas tendientes a infringir en cualquier forma las disposiciones vigentes.
- Cuando sean varios los responsables, cada uno será sancionado con el total de la multa que se aplique.
- En caso de reincidencia, se impondrá una multa mayor dentro de los límites expresados en el artículo 58, o bien, se duplicará la que se hubiere aplicado con anterioridad.
- Si acaso subsistiere la infracción, se castigará al responsable como si fuera reincidente, por cada día que --- transcurra.

Tal y como lo decíamos, para salvaguardar las garantías del afectado, siempre que se imponga una molestia en su persona, do-

micilio, papeles o posesiones, debe mediar un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. De este modo, el numeral 63 nos dice qué formalidades habrán de observarse para que las sanciones que se impongan, están apegadas a derecho.

- Se comunican por escrito al presunto infractor los hechos constitutivos de la infracción, para que dentro del término que para tal efecto se señale, y que no podrá ser inferior a diez días hábiles, exponga lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes.
- Una vez transcurrido dicho plazo, se resolverá considerando los argumentos y pruebas que se hubieren hecho valer.
- Finalmente -aunque no se dice en qué tiempo- se emite una resolución que debe estar adecuadamente fundada y motivada, comunicándosele por escrito al infractor.

Como puede observarse, las reglas aludidas son respetuosas de la legalidad, por lo que si se omitiera cualquiera de ellas, procederá de inmediato el recurso administrativo de revocación.

También resultan aplicables estos lineamientos cuando se nie-

ga la inscripción o la modificación de la especialidad de un proveedor en el correspondiente Padrón, o se le suspende o cancela su registro, según está manifestado en el numeral 25 del ordenamiento estudiado.

Por lo que hace a las sanciones que, con fundamento en el numeral 60 podrá aplicar la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O. 31/XII/82) consigna un procedimiento especial. (Vid infra Capítulo V, inciso E).

En otro orden de ideas, y siguiendo los postulados de la teoría general de las obligaciones, el numeral 62 de la Ley de Adquisiciones señala cuáles son los casos de excepción en los que no deberán imponerse sanciones:

- Cuando se haya incurrido en la infracción por caso fortuito o fuerza mayor, dado que nadie puede estar obligado a lo imposible.
- Cuando se observen en forma espontánea los preceptos jurídicos que se hubieren dejado de cumplir.

Similares principios están contenidos en el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación (D.O. 31/XII/81), por lo que, ---

prácticamente transcribiendo en lo conducente las fracciones I y II de este precepto, el comentado numeral 62 apunta que no se -- considerará espontáneo el cumplimiento de una obligación, cuando la omisión haya sido descubierta por las autoridades, o medie requerimiento, visita, excitativa o cualquiera otra gestión efectuada por las mismas.

Por último, el artículo 65 de la legislación analizada, manifiesta que las responsabilidades a que se refiere este título, son independientes a las de orden civil o penal que pudieren derivarse como consecuencia de la comisión de los hechos, de ahí - que los organismos contratantes -y por qué no, los proveedores - también- dejen expeditos sus derechos para intentar las acciones que les asistan para resarcirse de cualquier ilícito que les hubiera afectado.



**B) INCONFORMIDADES DE LOS PROVEEDORES.**

La natural falibilidad humana, hace que los procesos de -- abasto consagrados en la Ley de Adquisiciones puedan ser indebidamente aplicados por las áreas responsables, quizá por omisión, ignorancia o mala fe, causándole perjuicios a los proveedores.

Por tal motivo, y en virtud de que los administratos tienen derecho a la legalidad de los actos del Estado pueden exigirle que en su funcionamiento y en la emisión de resoluciones, se sujete a las normas legales establecidas y que, en consecuencia, sean expedidas por los órganos competentes, de acuerdo a las formalidades prescritas, por los motivos que fijan las normas, con el contenido idóneo y persiguiendo el fin previsto.

Así, pues, ese derecho del particular a la legalidad de -- los actos de Gobierno, se divide, respectivamente, en el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, - el derecho al objeto y el derecho al fin propuesto por la legislación.

Estas diversas prerrogativas con que cuentan los individuos frente a la potestad estatal, deben protegerse en forma tal, que existan medios jurídicos que permitan su reparación en caso de -- violación, a efecto de conseguir el retiro, la modificación o -- anulación de la resolución que transgredió el interés privado.

De este modo, los Estados contemporáneos, para tutelar estos derechos, han establecido diversos sistemas que podríamos di

vidir en medios indirectos y directos de protección de los particulares a la legalidad administrativa.

Los medios indirectos, básicamente, consisten en el control que las autoridades superiores ejercen sobre sus subordinadas, es decir, constituyen un autocontrol que el propio Estado ejerce, para garantizar a los particulares la legalidad de sus actos.

Los medios directos, en cambio, pretenden garantizar la legalidad de los actos de autoridad, obligando a ésta, por intervención del afectado, a examinar nuevamente la acción realizada, para determinar si en su emisión hubo violación o no de sus derechos.

Estos medios directos se encuentran plasmados en la ley -- y los podemos clasificar, según la autoridad que debe intervenir, en recursos administrativos y en recursos o acciones jurisdiccionales, pudiendo dividir estos últimos en recursos y acciones ante los tribunales administrativos, y en recursos y acciones ante tribunales comunes.

En esta virtud, el recurso administrativo es un medio legal directo, de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses, por un acto administrativo, para obtener de la propia autoridad una revisión del acto, a fin de que sea revocado, anulado o modificado, en caso de que se compruebe su ilegalidad.

Las características de un recurso administrativo, en términos generales son las siguientes:

- 1.- La existencia de una resolución administrativa, que es la que se recurre.
- 2.- Que el acto o la resolución afecte un derecho o interés del particular.
- 3.- Que la ley señale ante qué autoridad debe agotarse el recurso que puede ser la misma que dictó el acto o la jerárquicamente superior.
- 4.- La fijación de un plazo dentro del cual el afectado pueda valer el recurso.
- 5.- El señalamiento en la ley de ciertos requisitos de forma, como garantías o medios probatorios.
- 6.- La fijación de un procedimiento que deba seguir la autoridad en la revisión del acto, la determinación de formalidades que hayan de cumplirse o la especificación de pruebas que puedan rendirse.
- 7.- Que la autoridad revisora quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo ya que sin ello, no puede hablarse propiamente de un recurso.
- 8.- Según los principios del derecho administrativo, la in

terposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado, sino que se requiere que se garantice el interés estatal.

Vistas que fueron las generalidades de un recurso administrativo, analizaremos cuáles están previstos en la Ley de Adquisiciones.

En primer término, el artículo 46 de la normatividad aplicable, faculta a los proveedores que hubieren participado en la licitación pública, para que se inconformen por escrito, indistintamente, ante la dependencia o entidad convocante, o ante la Secretaría de la Contraloría, dentro de los plazos que a continuación se expresan:

- Dentro de los diez días naturales siguientes al fallo del evento de adjudicación, contados a partir de la fecha en que sea comunicado.
- Al día siguiente hábil de la realización de cualquier etapa de la licitación, bien sea la de apertura de ofertas, análisis o dictaminación.

Una vez transcurridos estos tiempos, precluye para el proveedor su derecho a inconformarse, sin perjuicio de que los organismos contratantes puedan actuar en cualquier tiempo en los términos de los numerales 47 y 48, y a los que ya hicimos referencia cuando analizamos la nulidad y la rescisión de los contratos. (Vid supra Capítulo IV, incisos D y E).

Existe, a nuestro parecer, una abierta contradicción entre lo que dispone este artículo y lo que enuncia la parte final del 34, puesto que este último veda toda posibilidad de interponer recursos contra la resolución que contenga el fallo, aunque dice que los interesados podrán inconformarse según lo enuncia el propio 46.

La pregunta obligada radica en la definición de la inconformidad, ya que, de acuerdo con los principios estudiados, no es otra cosa que un recurso administrativo, toda vez que busca la modificación de una resolución, máxima que se trate del fallo, el efecto más importante de la licitación.

¿Cuál es el espíritu de esta disposición? ¿por qué prohíbe que se discuta el fallo? No encontramos ningún fundamento que nos permita dilucidarlo, pero lo cierto es que debemos inclinarnos por una postura defensora de las garantías de los proveedores, que limite la discrecionalidad de las dependencias y entidades contratantes.

En la práctica, creemos que sería inobjetable que se intentara rebatir una resolución de fallo, aunque si se negare este derecho al interesado, suponemos que con una buena lógica jurídica, los Tribunales podrían auxiliarlo.

Otra reflexión que consideramos interesante es la doble posibilidad de audiencia que tiene en particular. En efecto, el artículo 46 faculta al recurrente a interponer su inconformidad ante el organismo contratante, o ante la Secretaría de la Contra

loria; ¿qué consecuencias en derecho tiene cada opción?

Si el escrito se presenta ante la dependencia o entidad -- que convocó a la licitación, y éste es denegado, puede el afectado ocurrir ante un Juzgado de Distrito en materia administrativa, para que le sea otorgado el amparo y protección de la justicia de la Unión, alegando violaciones constitucionales. Obviamente, cabría cuestionarse si el organismo contratante tiene el carácter de autoridad, puesto que de otro modo, se sobreescribiría el juicio de garantías, a lo que nosotros respondemos en sentido afirmativo, ya que aun cuando sea una dependencia del Sector Centralizado o una entidad del Paraestatal, de cualquier manera es el Estado mismo, investido de imperium y soberanía, el que finalmente formaliza el acto jurídico.

Ahora bien, si el proveedor opta por inconformarse ante la Contraloría y ésta le desecha su petición, en un segundo intento podría interponer un recurso de revocación ante esa misma dependencia (vid infra inciso C), dejando expedito su derecho, en caso de negativa y siempre que hubiera alguna transgresión de la Carta Magna, para promover el amparo indirecto ante un Juez de Distrito, igualmente en materia administrativa.

Y se hacen estas reflexiones en torno al amparo (vid infra inciso D), porque la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (D.O. 2/11/78), en su artículo 23, fracción VII, da competencia a las Salas Regionales para conocer sobre resoluciones -- que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos --

de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Centralizada, pero no menciona en lo absoluto -- los contratos de adquisiciones, razón por la cual, no procedería en esta materia la sustanciación de un juicio de nulidad, sino -- que directamente habría que promover el amparo indirecto.

Con motivo de una inconformidad, las dependencias y entidades pueden suspender el cumplimiento de sus obligaciones, reuniéndose los requisitos de los artículos 53 y 54 de la Ley estudiada (vid supra Capítulo IV, inciso D).

#### C) PROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION.

El título quinto y último de la Ley está dedicado a la tramitación del recurso administrativo de revocación, que procede -- en contra de las resoluciones que dicten las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación. De nueva cuenta, antes de las reformas a este cuerpo legislativo (D.O. 7/1/88), también era válido este medio de defensa para impugnar los actos de Comercio y Fomento Industrial, pero, inexplicablemente, se le eliminó, con lo cual, prácticamente se le desinvistió de su calidad de autoridad.

¿Qué instrumento puede prosperar en contar de una resolución de Comercio? Creemos que debe interpretarse como una inconformidad ante la Contraloría, en los términos del numeral 46.

Este instrumento se interpone ante la dependencia que haya

205.

emitido el acto, en un plazo de quince días hábiles, computados a partir del día siguiente a aquél en que fue notificado.

La sustanciación de este recurso, según lo apunta el artículo 67, se sujeta a las siguientes reglas.

a) En el escrito se expresan los agravios que el acto impugnado causó, ofreciendo las pruebas que se proponga rendir el recurrente y acompañando constancias de la resolución y su notificación.

b) No se admitirá la prueba confesional de las autoridades; y en cuanto a las demás, sólo podrán desahogarse aquellas que hubiere allegado en su oportunidad, si dentro del proceso que dio origen a la resolución pudo haberlas rendido.

c) Tendrán que relacionarse las pruebas con los hechos controvertidos.

d) Las documentales, públicas o privadas, tendrán que acompañarse a la promoción inicial.

e) La pericial será a cargo de la parte recurrente.

f) Tanto Programación y Presuuesto, como Contraloría, podrán pedir los informes que juzguen pertinentes.

g) Admitidas las pruebas, se ordenará su desahogo en un pla-



zo máximo de quince días hábiles, con carácter irrevocable.

h) Vencido el término para el desahogo de las pruebas, se dictará la resolución conducente en un tiempo máximo de treinta días hábiles.

Volvemos a insistir en el hecho de que debiera existir un medio para garantizar la suspensión del acto reclamado, ya que si entre la presentación y la solución del recurso media un término de tres meses, los perjuicios que pudieran ocasionarse al afectado serían muy onerosos.

Asimismo, rige supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en lo que se refiere a la tramitación de este medio de defensa, ya que, aunque no lo dice expresamente la Ley de Adquisiciones, se hace una constante referencia a una legislación adjetiva que, no puede ser otra, que la aludida, porque la materia es federal.

#### D) EL JUICIO DE AMPARO.

A efecto de estudiar si procede o no el amparo dentro de un procedimiento de licitación pública, debe examinarse si puede considerárseles como actos de autoridad.

En palabras de Ramírez Medrano (20) "esto es importante porque resulta evidente que cada vez con mayor frecuencia emanan ac-

---

(20) Ramírez Medrano, Raúl. La Tutela... Op Cit. p. 399-400.

tos de entes jurídicos a los que tradicionalmente no se les ha da do el carácter de autoridades, y que, sin embargo, en uso de sus atribuciones, pueden causar agravio a los particulares en sus intereses jurídicos. Tal es el caso de un sinnúmero de actos dictados y ejecutados por empresas paraestatales u organismos descentralizados, que bajo una apreciación clásica, no son considerados como acto de autoridad para los efectos del amparo".

Por tal motivo, incluso el Poder Judicial se ha inclinado a por pensar que la noción en estudio sea modernizada, para responder a las necesidades actuales.

Así, nuestro máximo Tribunal ha dicho que "uno de los elementos que viene a caracterizar a las autoridades, para los efectos del amparo, es el hecho de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan en alguna forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública". (21).

El artículo 134 Constitucional, al no hacer ninguna distinción, considera de igual manera a los actos emanados de las entidades paraestatales y de los órganos del sector central, ya que presentan idéntico contenido en su forma, elementos y efectos jurídicos. Más aun, la Ley de Adquisiciones contempla disposiciones que imperativamente obligan a los organismos contratantes a vigilar escrupulosamente su cumplimiento, facultándolos en diversas etapas del proceso de abasto, para compeler a los proveedores

---

(21) Ramírez Medrano, Raúl. Op.Cit. p. 400.

a satisfacer los objetivos de la licitación pública.

Por consiguiente, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha sostenido que "el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, no deriva de que reúna determinados requisitos legales o formales para su existencia, sino simplemente de que dicte, ordene o ejecute el acto reclamado y de que disponga de la fuerza para hacerlo -- cumplir". (22).

En esta virtud, siendo los actos de las dependencias y entidades con las que los proveedores contratan verdaderas resoluciones con imperium, fácilmente se colige que son autoridades, contra cuyas violaciones es procedente el juicio de garantías. (Vid supra Capítulo V, inciso B).

#### EJ RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Tal y como lo analizamos en el acápite de las infracciones y sanciones (vid supra Capítulo V, inciso A), el artículo 60 de la Ley de Adquisiciones, categóricamente indica que a los empleados estatales que la infrinjan, la Contraloría General les aplicará las sanciones correspondientes, con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el Presidente Miguel De la Madrid Hurtado asumió su encargo, enarboló el postulado de la renovación moral de la so---

---

(22) Ramírez Medrano. Op. Cit. p. 401.

209.

ciudad, como un requisito indispensable para alcanzar las metas de racionalización en el manejo de los recursos presupuestales, garantizando una irrestricta honestidad e imparcialidad.

Por tal motivo, el Título Cuarto de nuestra Constitución Política lo dedica a las responsabilidades de los servidores públicos, teniendo como marco reglamentario secundario a la Ley que lleva el mismo nombre.

Así, el artículo 47 de este cuerpo normativo indica que todo servidor público tendrá la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su empleo, cargo o comisión, dando lugar el incumplimiento al procedimiento y a las sanciones que correspondan según la naturaleza de la infracción.

De esta manera, las sanciones por faltas administrativas, según el numeral 53 de la legislación estudiada, consistirán en:

- a) Apercibimiento privado o público.
- b) Amonestación privada o pública.
- c) Suspensión.
- d) Destitución del puesto.
- e) Sanción económica.
- f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Para imponerlas, las autoridades tomarán en cuenta los si-

güentes criterios, consagrados en el numeral 54:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La antigüedad del servicio.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico recibidos u ocasionados por el servidor.

Finalmente, el artículo 64 establece el procedimiento formal para que la Secretaría de la Contraloría imponga las sanciones a que se refiere la Ley de Responsabilidades.

También el precepto 64 de la Ley de Adquisiciones construye a los servidores públicos de las dependencias y entidades que en el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de infracciones, a que lo comuniquen a las autoridades competentes, siendo igualmente castigable la omisión que al respecto se suscitare.

## CONCLUSIONES

1.- La ejecución de obras públicas y las adquisiciones del Estado, comprenden el ejercicio del gasto de inversión consignado en el - Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.

2.- El Programa Anual de Adquisiciones es un instrumento administrativo en virtud del cual las dependencias y entidades dan a conocer el catálogo de bienes y servicios que requieren, al tiempo que sirve a los proveedores del país para prever su producción y poder hacer frente a la demanda gubernamental.

Sin embargo, y quizá debido a los constantes ajustes presupuestarios, no es posible en la práctica determinar con exactitud los - montos de las compras que realizará el sector público.

3.- La ejecución del gasto federal está limitada por disposiciones imperativas que miran al manejo racional, austero y honesto de los recursos, de manera que la adquisición de ciertos bienes o la contratación de algunos servicios, está restringida, para lo - cual, en los supuestos debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar en contrario.

4.- El proceso de abasto del Estado se enfrenta a importantes problemas, debido a que las áreas requisitoras de los bienes o servicios, los responsables de las compras y aún los mismos proveedo-res, no conocen la normatividad jurídica que rige esta materia; - en consecuencia, muchas veces hay disparidad de criterios e ine-

ficiencia, que se traduce en gastos innecesarios, habiéndose detectado una inadecuada planeación, programación y presupuestación.

5.- La legislación que rige las compras estatales quedó legitimada hasta el año de 1982, fecha en la que se reformó el artículo 134 de la Carta Magna, de manera que durante más de seis décadas, existió un vacío al amparo del cual se expidieron leyes sin fundamento constitucional, como fueron los casos de las de Inspección de Adquisiciones de 1965 y 1972, y sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 1979.

6.- Básicamente, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, expedida en febrero de 1985, contribuyó en primera instancia, a derogar muchísimas reglas administrativas que hacían verdaderamente imposible el proceso de abasto, y, en segundo lugar, se convirtió en un garante de los recursos federales, al velar porque el Estado en todas sus operaciones obtenga las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

7.- La legislación aplicable únicamente atiende a las adquisiciones que realiza el Poder Ejecutivo, más no contempla las que efectúan el Legislativo y el Judicial, los cuales por analogía se basan en los mismos principios.

8.- La Ley Federal de las Entidades Paraestatales otorgó autonomía de gestión a los organismos contratantes para que, de conformidad con las disposiciones vigentes, establezcan sus propias po-

líticas, bases y programas de adquisiciones.

9.- Por así expresarlo la Ley General de Bienes Nacionales, la regulación de los inmuebles es distinta a la de los muebles del dominio privado de la Federación, siendo competente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para vigilar, controlar y contratar los primeros, y Programación y Presupuesto los segundos.

10.- La licitación pública es el mecanismo jurídico para garantizar una auténtica imparcialidad y transparencia en la contratación de bienes y servicios, al permitir que, en igualdad de circunstancias, participen todos aquellos que se consideren con la capacidad técnica y económica para ofrecerle al Estado las mayores ventajas.

11.- Es cuestionable la obligatoriedad para los particulares de las interpretaciones administrativas que llevan a cabo, como autoridades, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial y Contraloría General de la Federación, toda vez que esos criterios únicamente vinculan jerárquicamente a la Administración Pública Federal. En todo caso, si representan derechos, pueden acogerse a ellos, en tanto que, si les paran perjuicios, no tienen por qué observarlos.

12.- El registro en el Padrón de Proveedores tiene efectos declarativos, no constitutivos de derechos, ya que el hecho de que alguien cuente con esa constancia administrativa no implica necesariamente que posea la capacidad técnica y económica para contra-



tar, o viceversa.

13.- Resulta de vital trascendencia el efecto de la positiva ficta que se otorga a los proveedores cuando, pasado el plazo de quince días hábiles, Programación y Presupuesto no resuelve sobre su inscripción o modificación del registro correspondiente, teniendo la obligación esta dependencia de reconocer sus derechos, en los términos en los que lo haya solicitado.

14.- Una grave omisión en la Ley de Adquisiciones consiste en la indeterminación de la suspensión del registro de proveedores, ya que no indica el tiempo que durará la sanción, lo cual deja en estado de indefensión al particular. Por otra parte, se menciona que los efectos de la inscripción se restablecerán cuando la falta sea subsanada, pero si el caso es irreversible, equivaldría a una cancelación tácita, con sus consecuencias negativas.

15.- Tanto los Comités de Compras como las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento son órganos internos de las dependencias y entidades que realizan funciones muy importantes, ya que se constituyen en consultores, intérpretes y ejecutores de la normatividad.

16.- Resulta inaplazable la expedición de un Reglamento de la Ley de Adquisiciones, por las siguientes razones :

a) Deben derogarse las innumerables disposiciones administrativas que aun siguen vigentes, ya que únicamente entorpecen la ex

pedita contratación, propiciando ambiguas interpretaciones que -- confunden o provocan equívocos manejos.

b) Las interpretaciones administrativas de las autoridades encargadas de la aplicación de la normatividad deben versar sobre materias específicamente determinadas, para evitar desbordamientos ilegales de competencia y arbitrariedades.

c) Tienen que consagrarse en un cuerpo secundario los requisitos para la inscripción en el Padrón de Proveedores, puesto que parece increíble que aun siga vigente una Ley derogada prácticamente en su totalidad.

d) Necesita contemplarse en un reglamento la posibilidad de que los proveedores puedan presentar un cheque cruzado para sostener sus ofertas, con lo cual se abaten costos y tiempos que hacen más onerosa la operación.

17.- La licitación pública tiene como fundamento los principios de la declaración unilateral de voluntad del Derecho Civil, en virtud de que no es otra cosa que una oferta que propone el proveedor para satisfacer una demanda del Estado, la cual, al ser aceptada, constituye un contrato. De este modo, técnicamente debe hablarse de contratos de compra-venta, y no de pedidos, como quizá comercialmente -que no jurídicamente- se les conoce.

18.- La regulación del pago es realmente absurda e injusta, ya que únicamente lesiona los intereses del proveedor, a quien se le

hace esperar normalmente más de treinta días, con el consiguiente perjuicio financiero; sin embargo, todavía se le da un plazo de gracia al organismo contratante de veinte días hábiles más, contados a partir de la fecha en que se haga exigible la obligación, por si acaso no pudo pagar en tiempo. ¿Quién pierde realmente? Es obvio que el Estado, porque esta situación impacta directamente en los precios.

19.- Deben quedar claramente establecidas en la Ley, las llamadas fórmulas de escalación, que permitan, dentro de un marco equitativo, adecuar las condiciones originales de contratación a la inflación económica, a fin de que el proveedor no pierda en el tiempo poder adquisitivo; además, si por la naturaleza de los bienes, -- los procesos productivos se retardan, que sean justamente retribuidos.

20.- Tal y como sucede en la tramitación del juicio de amparo, en el que en muchas ocasiones para otorgar la suspensión del acto reclamado se exige que el beneficiario entregue una garantía para resarcir los eventuales perjuicios que ello pudiere ocasionar, o que el afectado con la suspensión preste una contragarantía para que el acto se ejecute, así debiera considerarse la suspensión de contratos administrativos de abasto, en el que en no pocas veces se perjudica al proveedor cuando una dependencia o entidad deja de cumplir con sus obligaciones.

Como al Estado no se le pueden imponer penas convencionales, se sugiere que sea a los mismos que se inconforman o que recurren

una resolución, a quienes se obligue a acompañar en su escrito -- una garantía para el pago de los daños y perjuicios que llegaren a generarse.

21.- Para salvaguardar la legalidad y la audiencia de los proveedores, sería plausible que, cuando un organismo contratante realice una investigación para corroborar que los procesos productivos se ajusten a lo pactado, lo haga a través de un oficio en el que se exprese el motivo de la visita, las causas que la originan y los objetos que se revisarán, cumpliéndose así los requisitos formales a que alude el artículo 16 Constitucional.

22.- En materia de rescisión de contratos, desafortunadamente la Ley habla de un concepto etéreo y demagógico, que se llama "interés público o social", el cual, por no tener ninguna referencia objetiva, vuelve a dejar en estado de indefensión al particular. Al respecto, conviene recordar que el Estado puede tener facultades discrecionales, no arbitrarias, las cuales deberán basarse en criterios de oportunidad y conveniencia, adecuadamente fundados y motivados.

23.- Es ilegal que en diversos preceptos de la Ley de Adquisiciones se mencione que la autoridad administrativa, invadiendo la esfera competencial del Poder Judicial, airoosamente decreta la nulidad de pleno derecho de un acto jurídico.

En la práctica con beneplácito se ha visto cómo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en un abierto desvío de

poder, ha perdido diversos juicios de garantías precisamente por hacer estas declaraciones, asumiendo atribuciones que ninguna -- disposición le confiere.

24.- Se advierte una contradicción en lo referente a la tramitación de un recurso contra la resolución de fallo de una licitación pública, ya que la propia legislación indica que el interesado sí podría inconformarse; por un principio jurídico, debe prevalecer la norma jurídica que otorga derechos sobre la que los niega.

En este mismo orden de ideas, se considera muy limitado el plazo de un día hábil para que el proveedor se inconforme contra cualquier acto del proceso de licitación, puesto que ni siquiera se le permite reunir las pruebas idóneas para fundar su dicho, - máxime que más tarde no tendrá ocasión de hacerlo.

25.- Ya que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene competencia para conocer de controversias sobre adquisiciones federales, no procede el juicio de nulidad contra las resoluciones que emitan las autoridades, por lo que, necesariamente, tras la instancia administrativa, es válido el juicio de amparo indirecto - ante un Juez de Distrito, siempre que se advierta una violación Constitucional.

En este sentido, debe revisarse con detenimiento el concepto de autoridad, puesto que de otro modo, no habría materia de amparo, siendo causa suficiente para sobreseerlo. Así, cuando el órgano contratante, sea una dependencia o entidad, investido de imperium juzga un acto, se convierte en autoridad, ya que en nuestro derecho es inadmisibile la vieja tesis de la doble personalidad del Estado.

FUENTES DE INFORMACIONA) LEGISLATIVAS:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Civil para el Distrito Federal.
- 3.- Código de Comercio.
- 4.- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 5.- Código Fiscal de la Federación.
- 6.- Código Penal para el Distrito Federal.
- 7.- Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1988.
- 8.- Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988.
- 9.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.
- 10.- Ley de Amparo.

221.

- 11.- Ley de Invenciones y Marcas.
- 12.- Ley de Obras Públicas.
- 13.- Ley de Planeación.
- 14.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- 15.- Ley Federal de Derechos.
- 16.- Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- 17.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- 18.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 19.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 20.- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- 21.- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.
- 22.- Ley Orgánica del Tribunal de la Federación.
- 23.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



- 24.- Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.
- 25.- Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

B) ADMINISTRATIVAS:

- 1.- Reglamento del Artículo Noventa y Cinco de la Ley de Instituciones de Fianzas.
- 2.- Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
- 3.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- 4.- Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 5.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 6.- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 7.- Acuerdo de Simplificación Administrativa.
- 8.- Acuerdo que autoriza a las Dependencias y Entidades de

la Administración Pública Federal para la adquisición de mercancías, de origen extranjero, excepto aquellas sujetas al requisito de permiso previo.

- 9.- Acuerdo que fija el procedimiento para que las Dependencias y Entidades Públicas de la Administración Pública Federal obtengan la autorización previa para la adquisición de Bienes de Procedencia Extranjera.
- 10.- Acuerdo que fija los Lineamientos para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Compras y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de la Administración Pública Federal.
- 11.- Circular en materia de adquisiciones del Sector Público. Criterio para determinar los bienes que deben considerarse de capital y metal mecánicos.
- 12.- Clasificador por Objeto del Gasto.
- 13.- Instructivo para la Integración y Funcionamiento de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de la Administración Pública Federal.
- 14.- Instructivo para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Compras de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

- 15.- Lista de bienes de capital para los cuales será exigible el registro en el Programa de Fomento, expedido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para participar en concurso nacional.
- 16.- Manual de Organización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 17.- Manual de Organización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 18.- Manual de Organización de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 19.- Manual de Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario. VI. Sistema de Adquisiciones.
- 20.- Normas Administrativas Aplicables a las Adquisiciones que por la Vía de Importación Directa efectúen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- 21.- Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles.
- 22.- Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

- 23.- Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, -  
Baja y Destino Final de Bienes Muebles.
- 24.- Normas Generales para la Administración de los Almacenes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- 25.- Oficio-Circular de la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles, en el que se autoriza a participar en los eventos de licitación pública a las personas que hayan solicitado su inscripción en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.
- 26.- Oficio-Circular emitido conjuntamente por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, el 19 de marzo de 1986, en el que se informa a las Dependencias sobre diversos lineamientos aplicables a la adquisición que se realiza por la vía de importación directa.
- 27.- Oficio No. 1.-1165 que dirigió la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el 10 de febrero de 1986, en el que le comunica que a partir de esa fecha ya no darán aprobación a la convocatoria y bases de licitación pública para la adquisición de bienes de procedencia extranjera, y por tanto, queda bajo la responsabilidad de

las Dependencias y Entidades la correcta elaboración y adecuada publicación de las convocatorias.

- 28.- Oficio No. 24.-1633 de fecha 7 de septiembre de 1987, mediante el cual la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles autoriza a los proveedores para que puedan presentar un "cheque cruzado" como garantía para el sostenimiento de ofertas.
- 29.- Oficio No. 4101 de fecha 25 de agosto de 1986, mediante el cual los Secretarios de Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial y de la Contraloría General de la Federación, hacen del conocimiento de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, que, tratándose de la fabricación de bienes de capital, podrá otorgarse anticipo, según avance de fabricación, sin que puedan modificarse las condiciones originales de contratación.
- 30.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- 31.- Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes.
- 32.- Programa de Adquisiciones de la Administración Pública Federal.
- 33.- Programa de Protección a la Planta Productiva y el Empleo.

34.- Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña.

C) DOCTRINARIAS:

- 1.- ACOSTA LAGUNES, Agustín et al: La Administración Pública Federal. Las Adquisiciones en el Sector Público, México, Edit. UNAM, 1976, 2a. ed., volumen II, 192 pp.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel: Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa, 2 ed., 1982, 680 pp.
- 3.- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo et al: CONSTITUCION POLITICA- DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, México, Edit. UNAM, 1985, 358 pp.
- 4.- BAQUE, Horacio. El Proceso de la Licitación Pública, Revista de Derecho Público y Privado, año XVI, tomo XXXII, Nos. 187-188, enero-febrero de 1954, Montevideo, Uruguay. p. 214-248.
- 5.- BENAVIDES P., Victor Leonel: Algunas Consideraciones sobre la Licitación Pública en Panamá, Anuario de Derecho, año XII, No. 13, 1984, Panamá, Panamá, p. 57-93.
- 6.- CARRILLO FLORES, Antonio: La Justicia Federal y la Administración Pública, México, Edit. Porrúa, 2a. ed, - - 1973, 372 pp.

- 7.- CLAVERO AREVALO, Manuel Francisco: Los Derechos de Preferencia frente a la Administración y el Sistema de Licitación de la Contratación de los Entes Públicos, Revista de Administración Pública, No. 59, mayo-agosto de 1969, Madrid, España, p. 315-348.
- 8.- DE LA GARZA, Sergio Francisco: Derecho Financiero Mexicano, México, Edit. Porrúa, 11a. ed., 1982, 594 p.
- 9.- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. (Tomo VIII Antecedentes y Evolución de los Artículos 107 a 136 Constitucionales), México, XLVI - Legislativa de la Cámara de Diputados, 1967, 1176 pp.
- 10.- EL SISTEMA DE RECURSOS MATERIALES EN EL SECTOR PUBLICO FEDERAL (Evolución Jurídico Institucional 1917-1972), en Boletín de Estudios Administrativos No. 3, Secretaría de la Presidencia, México, Dirección General de Estudios Administrativos. 1977, 59 pp.
- 11.- FAYA BIESCA, Jacinto: El Acto Administrativo, Mexico, -- Edit. Porrúa, 3 ed., 1979, 328 pp.
- 12.- FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa, 4 ed. 1978, 615 pp.
- 13.- GLOSARIO PARA EL PROCESO DE PLANEACION, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985, 125 pp.

- 14.- GONZALEZ URIBE, Héctor: Teoría Política, México, Edit. Porrúa, 4a. ed., 1983, 721 pp.
- 15.- GUIA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL. Secretaría de la - Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, 139 pp.
- 16.- INFORME DE LOS TRABAJOS DE MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO POR PARTE DE LOS COMITES TECNICO-CONSULTIVOS Y DE LOS GRUPOS DE TRABAJO DE LOS OFICIALES MAYORES, Informe de Recursos Materiales, en Boletín de Estudios Administrativos No. 4, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1975, 77 - pp.
- 17.- RAMIREZ MEDRANO, Raúl: La Tutela Jurídica de la Licitación Pública, en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, No. 11, 1987, p. 389-415.
- 18.- RANGEL MEDINA, David: Tratado de Derecho Marcarío, México, s/edit., 1960, 471 pp.
- UB: Biblioteca SHCP.            346.0488  
R 5t.
- 19.- RIOS ELIZONDO, R.: El Presupuesto de Egresos, en Estudios de Derecho Público Contemporáneo, México, Edit., -- UNAM/FCE, 1972, 348 p.



- 20.- SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL. Medidas para Aprovechar Mejor los Recursos Destinados a la Compra de Mercancías del Sector Público, en Documentos presentados ante la Comisión Coordinadora del Gasto Público, México, s/e., 1977, 28 p.