

234
2Ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA ADQUISICION DE BIENES
MUEBLES EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL

LIBRO DE INSCRIPCIONES
DE LOS TITULOS DE PROPIEDAD
DE LOS BIENES RAJONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
C. GUSTAVO E. FLORES RAMIREZ



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 está 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.

"LA ADQUISICION DE BIENES MUEBLES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"

Págs.

I N D I C E G E N E R A L

INTRODUCCION	1
------------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1	México Contemporáneo.	12
1.2	Ley de Inspección de Adquisiciones (1965) . . .	15
1.3	Ley de Inspección de Adquisiciones (1972) . . .	22
1.4	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal como Antecedente directo inmediato	28

CAPITULO II

ADQUISICION DE BIENES MUEBLES

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

2.1	Contratos Administrativos	37
2.1.1	Clasificación de los Contratos Administrativos.	49
2.2	Características de las Adquisiciones de la Administración Pública Federal.	52
2.3	Conceptos Generales	60
2.3.1	Adquisición	60

2.3.2	Abastecimiento.	63
2.3.3	Suministro.	70
2.3.4	Proveedor	81
2.3.4.1	Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal	86
2.3.5	Tipos de Bienes Materia de Adquisición.	95
2.4	El Procedimiento de Adquisición de Bienes en la Administración Pública Federal	98
2.4.1	Licitación.	102
2.4.1.1	Tipos de Concurso o Licitación Pública.	111
2.4.1.2	Elaboración de la Convocatoria.	116
2.4.1.3	Elaboración de las Bases de la Licitación	118
2.4.1.4	Exención al Procedimiento de Licitación Pública.	124
2.5	Desarrollo del Concurso	130
2.5.1	Publicación de la Convocatoria.	130
2.5.1.1	Entrega de las Bases a los proveedores interesados	132
2.5.2	Acto de Apertura de Ofertas	133
2.5.3	Evaluación de Ofertas	138
2.5.4	Adjudicación.	142
2.5.5	Fallo Notificación.	145
2.5.6	Firma del Contrato.	149
2.5.7	Supervisión por parte del Adquiriente de la Calidad de los productos, materia de adquisición.	154
2.5.8	Entrega de Bienes (aceptación o rechazo).	154
2.6	Inconformidades por violación al procedimiento del concurso	159
2.7	Acción de las Dependencias Globalizadoras en el procedimiento del Concurso (funciones de normatividad y de control).	163

CAPITULO III

MARCO JURIDICO EN MATERIA DE ADQUISICIONES

3.1	Basos Constitucionales	177
3.2	Ley Organica de la Administracion Publica Federal	177
3.3	Ley General de Bienes Nacionales	183
3.4	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestacion de Servicios relacionados con Bienes Muebles	189
3.4.1	Normas de Adquisicion para Mercancias, Materias Primas y Bienes Muebles	202
3.4.2	Normas de Concursos de Adquisicion para Mercancias, Materias Primas y Bienes Muebles	209
3.4.3	Primera Normas Complementarias sobre Adquisicion y Almacenes	212
3.5	Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico Federal	214
3.6	Ley del Presupuesto de Egresos de la Federacion	215
3.7	Ley de Obras Publicas	221
3.8	Ley Federal de Responsabilidad de los Servicios Publicos	223

CAPITULO IV

DIRECHO COMPARADO

4.1	Las Adquisiciones Publicas en el Derecho Español	229
-----	--	-----

ADQUISICION DE BIENES MUEBLES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"

Págs.

I N D I C E G E N E R A L

INTRODUCCION 1

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1	México Contemporáneo.	12
2	Ley de Inspección de Adquisiciones (1965) . . .	15
3	Ley de Inspección de Adquisiciones (1972) . . .	22
	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal como Antecedente directo inmediato	28

CAPITULO II

ADQUISICION DE BIENES MUEBLES
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

	Contratos Administrativos	37
2	Clasificación de los Contratos Administrativos.	49
	Características de las Adquisiciones de la Administración Pública Federal.	52
	Conceptos Generales	60
1	Adquisición	60

2.3.2	Abastecimiento.	63
2.3.3	Suministro.	70
2.3.4	Proveedor	81
2.3.4.1	Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal	86
2.3.5	Tipos de Bienes Materia de Adquisición.	95
2.4	El Procedimiento de Adquisición de Bienes en la Administración Pública Federal	98
2.4.1	Licitación.	102
2.4.1.1	Tipos de Concurso o Licitación Pública.	111
2.4.1.2	Elaboración de la Convocatoria.	116
2.4.1.3	Elaboración de las Bases de la Licitación	118
2.4.1.4	Exención al Procedimiento de Licitación Pública.	124
2.5	Desarrollo del Concurso	130
2.5.1	Publicación de la Convocatoria.	130
2.5.1.1	Entrega de las Bases a los proveedores interesados	132
2.5.2	Acto de Apertura de Ofertas	133
2.5.3	Evaluación de Ofertas	138
2.5.4	Adjudicación.	142
2.5.5	Fallo Notificación.	145
2.5.6	Firma del Contrato.	149
2.5.7	Supervisión por parte del Adquiriente de la Calidad de los productos, materia de adquisición.	154
2.5.8	Entrega de Bienes (aceptación o rechazo).	154
2.6	Inconformidades por violación al procedimiento del concurso	159
2.7	Acción de las Dependencias Globalizadoras en el procedimiento del Concurso (funciones de normatividad y de control).	163

CAPITULO III

MARCO JURIDICO EN MATERIA DE ADQUISICIONES

3.1	Bases Constitucionales.	172
3.2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	177
3.3	Ley General de Bienes Nacionales.	183
3.4	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes --- Muebles	189
3.4.1	Normas de Adquisición para Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles.	202
3.4.2	Normas de Concursos de Adquisición para Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles . .	209
3.4.3	Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes.	212
3.5	Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	214
3.6	Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación.	216
3.7	Ley de Obras Públicas	221
3.8	Ley Federal de Responsabilidad de los Servicios Públicos	223

CAPITULO IV

DERECHO COMPARADO

4.1	Las Adquisiciones Públicas en el Derecho Español	229
-----	--	-----

4.2	Las Adquisiciones Públicas en el Derecho -- Argentino.	237
	C O N C L U S I O N E S	243
	B I B L I O G R A F I A	246

INTRODUCCION

El elaborar un trabajo de investigación en la rama Administrativa, con el objeto de optar por el Título Profesional de Licenciado en Derecho, es un compromiso que conlleva diversas responsabilidades, entre ellas podemos mencionar la investigación y el análisis de temas, que por su ubicación dentro del campo del Derecho, requieren de especial atención y cuidado, debido a que la materia Administrativa es la rama más dinámica del conocimiento jurídico. Otra de las responsabilidades que se adquiere es la de proponer soluciones a la problemática cotidiana de la Administración en general, que en ocasiones dista mucho de ser como se describe en los textos legales, esto es, proponer la adecuación de la Legislación vigente a la necesidad o realidad del actuar del Estado.

El presente trabajo intitulado "LA ADQUISICION DE BIENES MUEBLES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL", pretende cubrir las expectativas anteriormente descritas, adentrándonos a un tema vigente como lo es el manejo de los fondos públicos destinados a la compra de bienes muebles. El objeto es describir el proceso de adquisiciones de bienes muebles que lleva a cabo el Estado y que es

regulado por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y ---
Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, -
Ley Reglamentaria del Artículo 134 Constitucional en Materia
de Adquisiciones.

La primera parte del presente trabajo nos ubi
ca en el estudio de los antecedentes legales de la actual -
Legislación, como lo es las Leyes de Inspección de Adquisi-
ciones de 1965 y 1972 y la Ley de Adquisiciones, Arrenda---
mientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.

Ya en el desarrollo del tema central, el pro-
ceso de las Adquisiciones, se analizan entre otros importan-
tes temas los Contratos Administrativos y su clasificación;
las características de las adquisiciones del Estado su vía
de realización un estudio comparativo de las diferentes acep-
ciones terminológicas del contrato Administrativo en cues-
tión, como lo es Suministro, Abastecimiento y Adquisición.
Ya en el estudio del procedimiento de Adquisición de Bienes
Muebles se analiza los dos medios regulados por la Legisla-
ción vigente, la negociación y la Licitación Pública, dando
se mayor importancia al estudio de esta última, en virtud -
de ser la vía obligatoria de adjudicación.

El Capítulo Tercero es el estudio de los diferentes ordenamientos, que inciden en la Adquisición de Bienes Muebles, es decir, el Marco Jurídico de las Adquisiciones.

El último Capítulo se dedica al estudio comparativo de dos Legislaciones Hispanoamericanas, Argentina y España, dicho análisis enriquece aún más los conceptos vertidos en el desarrollo y conclusiones de este tema singular, siendo deseo del proponente que este trabajo sirva de consulta y referencia al estudioso de la Materia Administrativa.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1 México Contemporáneo. 1.2 Ley de Inspección de Adquisiciones (1965). 1.3 Ley de Inspección de Adquisiciones (1972). 1.4 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal como Antecedente directo inmediato.

ANTECEDENTES HISTORICOS

El hombre desde el inicio de la historia ha -
tenido la necesidad de satisfacer sus requerimientos, sus
necesidades, ya sean del tipo primario o secundario, como
lo es el comer, el vestirse, la educación, el recreo, etc.
todas estas actividades son de imposible realización por -
el trabajo de un sólo hombre, es decir, un sólo individuo
no logra satisfacer sus necesidades únicamente con el pro-
ducto de su trabajo. Por tanto, resulta obvio mencionar -
que el hombre organizado en sociedad necesita de los demás
integrantes de esta última para obtener los diferentes bie-
nes que le son indispensables para su subsistencia y desa-
rrollo.

Al igual que el hombre como individuo, el con
glomerado de gente, que habita en determinado territorio -
bajo las normas dictadas por un gobierno soberano, que vi-
gila su cumplimiento, es decir, el mismo Estado no es un -
ente autosuficiente, capaz de, por si solo, producir los -
insumos necesarios para llevar a cabo los fines que, como
suprema institución de la sociedad debe realizar y, por --
tanto, requiere de la participación de los integrantes de
la sociedad y de una interrelación con los otros Estados.

Bercaitz es muy claro en este punto al indicar: "Para su propia existencia, y también para dar satisfacción a las necesidades colectivas por las cuales debe velar, la Administración Pública precisa utilizar personas y cosas. Para lograr los servicios de las primeras y la propiedad o uso de las segundas, la Administración Pública ha menester la colaboración indispensable de los particulares".

1/

Para los teóricos de la materia Administrativa, la Colaboración que de los particulares obtiene la Administración Pública puede ser de dos formas: Obligatoria o Voluntaria "según la clase de servicios o cosas de que se trate, el ordenamiento jurídico vigente en cada país y el carácter más o menos apremiante de la necesidad que debe satisfacerse". 2/

Por lo tanto, si el Estado actúa bilateralmente, tomando en cuenta al particular, actuará mediante acuerdo de voluntades, de tal manera que sabrá quien habrá de proporcionarle el servicio o suministrarle las cosas que le

1/ Bercaitz, Miguel Angel.- "Teoría General de los Contratos Administrativos". Pág. 3

2/ Bercaitz, Miguel Angel.- "Teoría General de los Contratos Administrativos". Pág. 3

son necesarias. Pero si el Estado obra unilateralmente --- "compulsivamente, imperativamente, con imperium, la voluntad del particular no cuenta" 3/. La colatoración sería forzosa dando lugar a una prestación personal obligatoria.

Expuesto lo anterior podemos recapitular y decir que, el Estado desde su aparición ha requerido de la -- participación de los particulares a través de la celebra-- ción de convenios o contratos para contar con los bienes o servicios que requiere y que servirán para que lleve a cabo su cometido social.

Cabe aclarar que las relaciones comerciales -- del Estado se han regido a través de las subsecuentes épo-- cas, tanto por normas del Derecho Privado como del Derecho Público, pero dichas normas, en ambos casos, no se encuen-- tran en forma escrita. Por lo que se dieron en forma con-- suetudinaria.

El Dr. Rubén M. de Marino, en su obra "Análi-- sis del Concepto de Suministro" nos amplía la anterior ase--

3 / Ibidem. Pág. 4

veración al indicar sobre dicha figura (el suministro), que en la antigüedad se dió en supuestos muy concretos, como en Roma: "tal sería el caso de los aprovisionamientos de víveres y vestidos al ejército de aquellos tiempos, en que si el comercio no se hallaba desarrollado, las guerras por ser un fenómeno más universal y primero en aparecer en las relaciones humanas, tenían plena vigencia y existían ejércitos cuyas necesidades serían satisfechas por contratos de ese tipo". 4 /

De lo anterior se puede decir que, el suministro, se llevaba a cabo con el objeto de mantener una institución pública, por medio de aprovisionamiento en general y víveres, y además los sujetos que intervenían en la realización del contrato le dan el carácter de público, ya que el Estado contrataba por medio del pretor con los particulares. Por lo tanto, dicha figura contiene caracteres que lo ubican como un antecedente del contrato administrativo de adquisición de bienes muebles.

4 / Marino, Rubén M. de. "Análisis del Concepto de Suministro". Pág. 13

Al respecto de los antecedentes del suministro, Bercaitz indica que: "no es posible buscar el origen del -- contrato en el derecho romano, el cuál, por otra parte, no llegó a elaborar una doctrina del contrato tan acabada como la de la obligación y las fuentes de las obligaciones". 5 /

Remarcando el punto de los nulos antecedentes documentales de la figura en análisis, el Dr. Marino indica al respecto del suministro lo siguiente: "su carácter públi co lo hacía escapar a los controles judiciales y a las con sideraciones de los jurisconsultos 6 /, por tanto, no se puede contar con un aval documental para hacer más confia bles las apreciaciones ya mencionadas, evitando con ello mo vernos en el terreno de las hipótesis.

De igual Manera, en el derecho moderno (espa-- ñol , italiano y francés) es escasa la producción de docu-- mentos y textos legales que regulen la figura del suminis-- tro, abastecimiento o adquisición de bienes muebles por par te de la Administración, pero su existencia no puede dejar lugar a duda, en virtud de que las necesidades permanentes

5 / Bercaitz, Op. Cit. Pág. 11

6 / Marino, Ruben de. Op. Cit. Pág. 17

cuya satisfacción exige la presencia de este tipo de contratos no faltaban en aquella época, aún cuando se encontraban regulados por normas de Derecho Privado, el Estado contrataba despójándose de su Soberanía, de su Imperium, ubicándose en el mismo plano con el contratante.

Bercatiz amplía lo sucedido en esta época al - indicar que: "el individualismo del Siglo XIX encontró en el contrato su forma de expresión más categórica y perfecta" 7/ y añade "la voluntad es libre y soberana para disponer de todas las cosas, con escasas limitaciones sin que las instituciones puedan ser obstáculo a ello". 8/ Es decir, la autonomía de la voluntad constituye la regulación jurídica de las relaciones de las partes, establecida libre y voluntariamente por ellas: Es la época en que las partes contratantes se encuentran en igualdad de circunstancias.

En el derecho francés, la figura del suministro se contempló y reguló como parte del Derecho Público, - como lo sostiene Dalloz al decir que: "En un decreto de --

7/ Bercatiz Op. Cit. Pág. 13

8/ Idem

1806 fue cuando se delimitó por primera vez el alcance de esta jurisdicción (administrativa) en los suministros, reduciéndola a las relaciones entre Estado y Empresario". 9/

Posteriormente al suministro se le da definitivamente el carácter de mercantil y en virtud de esa especie de ascendencia o colonialismo jurídico que Francia ha ejercido a través de los últimos tiempos sobre los demás países, pasó a otras legislaciones, como el Código Italiano de 1865 que, careciendo de normas específicas sobre el contrato declaró acto de comercio, en su artículo tercero, a las empresas de suministro, situación anómala que carece de técnica jurídica, ya que asigna el carácter mercantil a una figura sin que ésta sea regulada por el derecho positivo de aquella época en dicho país.

Esta misma situación se aplicó en México, ya que el Código de Comercio de 1889, en el artículo 75 fracción V, reputa actos de comercio a los realizados por las empresas de abastecimiento y suministro, quedando con ello sentado que las relaciones de dichas empresas se regían por normas del Derecho Privado.

9/ Dalloz "Repertoire" Acte de commerce, Pág. 431 Cit. pos. S erra Rojas A. Op. Cit. Pág. 537 y subs.

Con el transcurso del tiempo, el desarrollo de la técnica jurídica y la experiencia adquirida en el campo de la contratación por parte de la Administración Pública - se comprobó que este tipo de actos administrativos no podían ni debían quedarse en situación de inmovilidad, ni podían seguir siendo regulados por normas de Derecho Privado ya que eran situaciones en las que el interés público se encontraba presente, es por ello que se da la publicitación - del contrato, donde: "el contrato público es de todos, interesa a todos, a la comunidad, al Estado". 10/

Con este fenómeno de la publicitación de los - contratos, se da al traste con el principio de la autonomía de la voluntad como la base, espíritu o fundamento de los - contratos y se reemplaza por la realidad cotidiana, la idea de que al contratar el Estado lo hace a nombre de quienes - sirve: la idea de interés público.

Es así como llegamos al punto de decir que se da el paso decisivo para que las relaciones contractuales - del Estado las deban regir normas específicas para que cum-

10/ Bercaitz. Op. Cit. Pág. 33

pla a satisfacción el interés público.

Federico de Zavalia indica que: "la electricidad, los transportes, los suministros, las obras y la sanidad, entre otros, dieron nacimiento a un nuevo tipo de relaciones jurídicas diferentes a las meramente privatistas". - 11/ y si a lo anterior agregamos que las características del contrato privado como lo son la inmutabilidad, la limitación de sus efectos solamente a las partes no se presentaban para atender con eficacia los peculiares problemas que la contratación administrativa ponía en evidencia.

1.1. México Contemporáneo

Dos autores nacionales Alfonso Nava Negrete y Andrés Serra Rojas definen la situación que domina en el país, en etapa de transición entre la regulación por el ordenamiento administrativo y la vieja idea de regir las actuaciones de la administración bajo normas de derecho privado. El primero, Nava Negrete resume: "mientras se vivió ba

11/ Zavalia, Guillermo de. "La Evolución del Concepto de Contrato Administrativo". Pág. 1

jo el reinado del Derecho Privado sobre el cual legisló el Código Napoleón, o sea, durante el Siglo XIX era más que im- posible pensar en la existencia de contratos públicos. No era posible coincidir un contrato si no era la libre expresión del libre juego de las voluntades particulares colocadas en el plano de la igualdad. En el momento en que el Es- tado se ve en la necesidad de romper con las ataduras del - liberalismo para iniciar su intervención, en el mismo momen- to empieza la destrucción del principio de autonomía de la voluntad, sostén principal de la noción clásica del contra- to. No sólo los intereses de los particulares importaban - en los contratos, también los intereses de la colectividad merecían especial atención". 12/

El maestro Serra Rojas sostiene que en México en la mayoría de los casos se regulaba por normas de Dere- cho Privado, ya que: "la administración y los proveedores - se orientaban en los principios de Derecho Privado, Civiles y Mercantiles". 13/

12/ Nava Negrete, Alfonso.- "Contratos Privados de la Ad- ministración Pública". Pág. 3

13/ Serra Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo". Tomo II. Págs. 535-547

Vinieron pues, las primeras normas reguladoras en materia de contratación administrativa, inspiradas en -- principios de Derecho Privado. Posteriormente, en cada contrato que celebraba la administración, se incluían cláusulas que contenían principios de orden público al cual "se - sujetaban los proveedores de la Administración Pública".14/

Es preciso reconocer que las regulaciones de - la contratación administrativa resultaban cause jurídico - inadecuado e insuficiente para la creciente actuación contractual del Estado. Estas normas no constituían un verdadero Derecho Objetivo, inspirador y regulador de la contratación en su fondo material sino más bien, unas normas procedimentales rutinarias, preocupadas exclusivamente de un - aspecto de garantía propiamente mercantilista ajena a la -- idea del Estado: el que se centra en el otorgamiento de los contratos al precio más bajo posible, situación que, en -- opinión de diversos autores, propicia como en el área de -- las relaciones privadas comerciales, el desarrollo de la corrupción y de malos manejos, al adjudicar los contratos a -

14 / Idem

determinado proveedor, mediante el indebido pago por parte de este último, de una "comisión" al funcionario o empleado contratante, situación que orilló al legislador en subsecuentes normas a dedicar especial cuidado en el procedimiento para llevar a cabo la adjudicación de los contratos, salvaguardando con ello la transparencia en el manejo de los fondos públicos.

Queda pues, el terreno abierto para el estudio de la primera norma reguladora de los contratos de adquisición de bienes muebles, de fecha 30 de diciembre de 1965, -intitulada "Ley de Inspección de Adquisiciones", que a continuación se analizará.

1.2 Ley de Inspección de Adquisiciones (1965)

Este primer ordenamiento regulador de la adquisición de bienes por parte de la Administración Pública Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el -30 de diciembre de 1965, durante el gobierno del Presidente de la República, Licenciado Gustavo Díaz Ordaz.

En ella se establece cuales son las dependencias que deberán observar y cumplir dicho ordenamiento, ya que en el primer artículo se proclama "la adquisición de -- mercancías, bienes muebles y de materias primas de las Secretarías, Departamento del Distrito Federal, Gobiernos y Territorios Federales, Organismos Públicos, Empresas de Participación Estatal, se regirán por las disposiciones de esta Ley". Hay que hacer notar que no se refiere a la contratación que realice en su totalidad la Administración Pública Central o Descentralizada, sino que es una enumeración - casuística de las dependencias obligadas al cumplimiento de dicha norma.

La dependencia que se encargaba del control, - aplicación y vigilancia de la Ley era la Secretaría de Patrimonio Nacional (SPN).

Se establecía que, únicamente se podría fincar contratos o pedidos a proveedores que se encontrasen inscritos en el padrón de Proveedores del Gobierno Federal, del cual se encargaba la SPN y la vigencia en la inscripción en el padrón era de un año y se podría revalidar mediante escrito ante la SPN, en el mes de enero de cada año, pagando

la respectiva cuota, y si no se realizaba en dicha forma, - se tenía por cancelado el registro, es decir, éste no era - indefinido ni se renovaba automáticamente.

Para tener la categoría de proveedor se debían cubrir ciertos requisitos y entre los más sobresalientes es taban: solicitar su inscripción por escrito indicando los - productos y artículos que ofrecían, así como las listas de precios y calidades de los mismos; acreditar su condición - de productor o comerciante; demostrar solvencia económica y capacidad de producción si fuere industrial, o de cantidad de mercancía que pudiese ofrecer si fuese comerciante; acre ditar su inscripción al Registro Federal de causantes y afi liación al IMSS.

Si el solicitante fuese persona moral, debería exhibir copia certificada de la escritura constitutiva y do cumentos que acrediten la personalidad del solicitante.

No se establecía la licitación pública como re quisito indispensable para adjudicar un contrato, por tanto, se daba margen a la negociación o contratación directa con los proveedores inscritos en el Padrón por parte de los em pleados o funcionarios públicos encargados del departamento

de compras que se tratase. Pero existía, como medio de control y vigilancia, la obligación por parte de la entidad adquirente de enviar para su revisión, registro e intervención el contrato o pedido a la SPN.

Pero si el importe del contrato se cubría con cargo al presupuesto de egresos de la Federación, se pasaba además, a sanción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la documentación respectiva. Cuando se trataba de adquisiciones por medio de crédito, se debería acompañar al pedido la documentación que acreditase que la SHCP autorizaba el crédito, si no constare la autorización, no se daba trámite al pedido por parte de la SPN.

Los funcionarios involucrados en la formulación de un contrato o pedido sin registro y control por parte de la SPN, incurrieron en responsabilidad.

La inspección y vigilancia en cuanto al cumplimiento de los precios autorizados y la calidad de los productos adquiridos, así como la intervención en la recepción de artículos, con facultades para suspender la entrega si la calidad de los productos no fuese la convenida, correspondía a la SPN, que además estaba facultada para cancelar

el contrato o pedido cuando se presentasen irregularidades en precios o mercancías o el proveedor no prestase las garantías necesarias, todo lo anterior con posterioridad al otorgamiento del registro del contrato.

Se determinaban sanciones a los proveedores -- que no se apegaran al tiempo, cantidad y calidad estipulado en el contrato. La sanción era de dos tipos: multa hasta el 10% del valor del pedido o la suspensión del registro de proveedor hasta por el término de un año.

La cancelación del registro para el proveedor se preveía entre otras causas por: el no acreditamiento de su calidad de productor o comerciante legalmente establecidas en el país; que se encontrare en estado de insolvencia, liquidación judicial o quiebra; cuando dejare de cumplir to talmente un contrato. Las sanciones se aplicaban independientemente de las acciones civiles y penales en que incurriera el proveedor. Se establecía el recurso de inconformidad únicamente en contra de resoluciones que negasen el registro o impusieran sanciones a los proveedores.

Otra característica importante que contempla la Ley era la obligación por parte de los proveedores a proporcionar precios y calidades de artículos que vendían y comunicar las modificaciones de los mismos, con dicha información la SPH elaboraba la lista oficial de precios que señalaban los precios máximos de las mercancías para su adquisición. Si no manifestaba la variación del precio, quedaba obligado a respetar el precio manifestado con anterioridad, siempre en el supuesto de que el precio registrado fuera inferior.

La modificación del contrato, una vez autorizado y registrado por la SPH, operaba a solicitud de la dependencia involucrada.

La excepción de registro y control de contratos se daba para aquellos que no excedieran de 10,000 pesos, así como los que no excediendo de 25,000 pesos, se debieran cumplir fuera del Distrito Federal.

Los artículos de importación quedaban sujetos a lo dispuesto en la Ley, cuando se presentaba un contrato de este tipo de artículos, se debía entregar la solicitud de artículos al Comité de Importaciones del Sector Público,

quien autorizaba para que despues la SPH procediera a registrar el contrario. Se da importante mención, en dicho ordenamiento, en el artículo 26, a lo que respecta a la nulidad de pleno derecho de los contratos de adquisiciones que se celebrase en contravención a lo dispuesto en la misma, por ejemplo, que se adjudicara el contrato a un proveedor no inscrito en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal.

Podemos concluir que, mediante la existencia de la Ley, se dieron los primeros pasos para el control y vigilancia de las adquisiciones que realizaba el sector público, mediante el registro de los contratos ante la SPH, pero dicho control pudiera considerársele parcial ya que en la práctica, la adjudicación de los contratos no se sujetaba a procedimiento alguno, con sólo cubrir el requisito de estar inscrito en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal se pretendía salvar la transparencia del procedimiento adjudicatorio y dado que la adjudicación de los contratos o pedidos no se sujetaban a licitación pública, se abría la puerta a la corrupción en el proceso de negociación del contrato.

1.3 Ley de Inspección de Adquisiciones (1972)

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972, entrando en vigor el mismo día de su publicación y abrogando a la Ley anterior del mismo nombre del 23 de diciembre de 1965.

Dicha norma dictaba el control y vigilancia de la adquisición de mercancías, bienes muebles y materias primas que llevare a cabo la Administración Pública en general, por conducto de la Secretaría de Patrimonio Nacional (SPN).

A diferencia de la ley anterior, la Ley de 1972 incluía a las instituciones nacionales de seguros y finanzas, organismos descentralizados y fideicomisos públicos constituidos por la SHyCP como entidades obligadas al cumplimiento de la Ley.

Una novedad respecto a la ley anterior lo es el que se debería presentar como requisito indispensable para poder fincar contratos de adquisiciones por parte de las dependencias, sus presupuestos y programas de adquisiciones anuales ante la SPN, teniendo esta última facultades para verificar los sistemas de compras y almacenes de las depen

dencias, proponiendo las mejoras conducentes.

Es importante mencionar el valor de esta innovación, ya que se da un paso más hacia la sistematización y control de las adquisiciones.

Otras funciones encomendadas a la SPH eran: -- proponer las compras consolidadas de mercancías de alta incidencia; autorizar normas y especificaciones de artículos de consumo generalizado; definir procedimientos especiales para recabar cotizaciones y seleccionar fuentes de abastecimiento en el caso de bienes de inversión; promover la creación de comités intergubernamentales cuya función sería el adquirir artículos de importación para el sector público.

Otra novedad importante es la señalada en el artículo 5 fracción XII que menciona "en el caso de concurrencia de proveedores, las empresas ejidales gozarán de preferencia", para el otorgamiento del contrato o pedido respectivo, siguiendo vigente el principio de negociación para la adjudicación del contrato.

Sigue operando el procedimiento, por parte de la SPH, de revisar, intervenir y registrar la documentación

de los contratos de adquisición, con la condicionante de que no podía realizarse adquisición alguna sin cubrir dicho requisito. Dicha Secretaría podía eximir de el mencionado requisito, cuando la adquisición de bienes por parte de -- las dependencias y entidades se sujetaren a cualquiera de los siguientes procedimientos:

- I.- Compras consolidadas
- II.- Contratos de Suministro por precio fijo
- III.- Concursos
- IV.- Pedidos negociados previa investigación de fuentes de suministro y selección de proveedores.

Como se ve, ya se preveía al concurso como una de las excepciones de registro de contratos ante la SPN -- por considerar que dicho procedimiento garantizaba para el Estado las mejores condiciones de compra por medio de la -- competencia de diversos proveedores.

Siguiendo adelante con el análisis de la ley - en estudio nos encontramos que las dependencias tenían la obligación de formular y enviar a la SPN, las listas de -- precios máximos a los que deberían adquirir los bienes, pa -- ra la elaboración de dichos listados se tomaría en cuenta las especificaciones, normas, fórmulas y calidades corres-

pondientes, la SPH confrontaba dichas listas contra precios que ofrecían los proveedores y mediante investigaciones y estudios modificaba la lista para darle el carácter de definitiva, teniendo ésta vigencia de un año y la entidad y proveedo (es) debía(n) ajustarse a los precios aprobados.

Es notorio el control que se trataba de imponer a los precios de los bienes por adquirir, situación que no operaría ya en práctica debido a que en esos años empezaba a darse el fenómeno inflacionario y las listas eran frecuentemente modificadas, una buena idea para la economía del Estado y la reglamentación y unificación de criterios para la adquisición de bienes, pero que a la larga resultó inoperante.

sigue vigente la regla de exención de revisión, intervención y registro de los contratos de bajo monto.

La SPH, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la recepción de la documentación de los contratos, debería registrar, hacer las observaciones en cuanto a precios y calidades o definitivamente negar el registro del pedido.

Las causas de suspensión o cancelación del --- contrato se podían dar cuando, con posterioridad al registro se descubría alguna irregularidad en precios y mercancías.

Sólo se registraban contratos, por parte de la SPN, a favor de proveedores inscritos en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal.

No se autorizaban contratos de adquisición de artículos de procedencia extranjera, sin que llevase la autorización previa del Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

Los requisitos para inscribirse en el Padrón - de Proveedores del Gobierno Federal seguían operando los - de la ley anterior, con la novedad de que si el solicitante fuere representante de comerciante o productor nacional o extranjero, debería acompañar documento donde acreditase la representación y constase las facultades para contratar y obligarse en nombre de su representado.

El plazo para decidir la inscripción en el Padrón se amplía, de 8 días hábiles, que establece la ley de 1965, a 30 días, la vigencia del registro continúa siendo de un año.

Las sanciones por incumplimiento del proveedor en los contratos se aplican de igual manera que en la Ley anterior, así como las causas de suspensión y cancelación del registro de proveedor.

El recurso de inconformidad sigue operando en los mismos supuestos y la interposición se debería hacer ante el Consejo integrado por representantes de las Secretarías de: Patrimonio Nacional, Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia.

La nulidad de pleno derecho para los contratos que no se apeguen a las normas establecidas continúa vigente, sin que produzca efecto alguno.

Por último, en el artículo 26 de dicho ordenamiento se prescribe que los delitos y faltas en que incurran los funcionarios autorizados para formular contratos de adquisiciones, se sancionarán de acuerdo a la ley de --

Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación y lo establecido en el Código Penal.

No son pocas las innovaciones y mejoras que se dieron en la Ley de 1972, muchas de ellas siendo cambios - de fondo, que perfeccionaron los lineamientos a los que se deberían ajustar los sujetos involucrados en la adquisición de bienes, tanto proveedores como funcionarios a cargo de tan importante función.

1.4 Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal como antecedente directo inmediato.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1979 y entrando en vigor el 1º de enero de 1980, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal ---- (LAAAAPF) regula, como su nombre lo indica, lo referente a la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles, arrendamientos de bienes muebles y contratación de - servicios relacionados con éstos.

El ordenamiento en estudio fue dividido para su observancia y cumplimiento, por parte del legislador, en seis capítulos, el primero de ellos, el de Disposiciones Generales establece que la aplicación de la ley estaba a cargo de la Secretaría de Comercio (SC) misma dependencia que se encargaría del control del Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, mismo que cambió de denominación (antes era Padrón de Proveedores del Gobierno Federal).

La Ley otorga facultades a la S.C. a fin de que emita los instrumentos normativos que regulen la adquisición de bienes muebles, además de normas generales para la celebración de concursos, las cuales fueron posteriormente aprobadas y publicadas, siguiendo a la fecha vigentes, aún cuando la Ley que les dio vida fue abrogada.

Se contempla una etapa previa a la celebración del contrato de adquisición y ésta es la obligación de las Dependencias y Entidades de formular proyectos de programas y presupuestos anuales de adquisiciones. Así mismo se promueve la consolidación de demandas de bienes, a fin de aprovechar el poder de compra del Sector Público, obteniendo con ello mejores condiciones y precios.

Otras de las facultades encomendadas a la S.C. en el Artículo 4° de dicho ordenamiento son las de: solicitar precios, calidades y especificaciones de los productos, así como verificar su solvencia económica, capacidad de -- producción y abastecimiento; la intervención en los concursos que se celebrase por las Dependencias y Entidades (lo cual, todavía, no era considerada como regla general y -- obligatoria para toda adquisición); revisar los contratos; intervenir en la recepción de bienes y verificar la cantidad, calidad y especificaciones.

Se regula, en el artículo 5°, lo relativo a -- los requisitos que deberá contener la norma de adquisiciones y la norma de concursos.

Las Dependencias y Entidades estaban obligadas a programar sus adquisiciones; presentar sus proyectos a -- presupuestos y programas de adquisiciones; celebrar contratos únicamente con proveedores inscritos al padrón; celebrar concursos para la adjudicación de los contratos en -- los casos de que la S.C. así lo dispusiese.

El artículo 9 de la Ley en estudio prohibía celebrar contratos, modificar los mismos, si no existiese -- saldo disponible en la partida correspondiente, así como -- contratar a precios superiores a los máximos registrados -- en la S.C.

El capítulo segundo relativo a las adquisiciones, prevee en el artículo 11 que, todas las adquisiciones de las Dependencias y Entidades se deberían realizar de -- conformidad con la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público.

Para la adquisición de bienes de procedencia -- extranjera se requería permiso previo de la Secretaría de Comercio.

Toda la documentación referente a pedidos o -- contratos debería ser enviada a la Secretaría de Comercio a fin de que ésta la sancionara y en caso de modificaciones u observaciones se le comunicaba a la Dependencia o Entidad solicitante o al proveedor en su caso a fin de ser -- cumplidas, en caso contrario, la Secretaría de Comercio tenía facultad de suspender o cancelar el contrato.

En el caso de irregularidades en el cumplimiento del contrato por parte del proveedor, la Secretaría de Comercio, podía exigir; la restitución de lo pagado en exceso, la reposición de mercancías, el ajuste de precios o las correcciones necesarias.

Se contempla en el artículo 15 de la Ley la nulidad de pleno derecho a los contratos que se celebraren con proveedores no registrados en el Padrón o cuyo registro no se encontrase vigente.

A fin de colaborar para un abastecimiento oportuno, para la obtención de precios razonables, la sustitución de importaciones, la generación de empleos y el fortalecimiento de la pequeña y mediana industria la Secretaría de Comercio tenía la facultad de señalar porcentajes que se adquirirán de cada uno de los proveedores.

Asimismo se establece que en las adquisiciones de bienes se prefería en igualdad de circunstancias a las Dependencias, Entidades y Sociedades Cooperativas. En cuanto a las empresas ejidales gozaban de prerrogativas especiales. Lo anterior con el objeto de fomentar la competitividad de los productos fabricados por organismos para-

estatales y empresas de participación estatal.

El capítulo quinto de la Ley intitulado "Del Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal" contempla en el artículo 26 el objeto del padrón, que será el registro de las personas físicas o morales que deseen enajenar bienes a la Administración Pública Federal.

Los requisitos para ser considerado proveedor de la Administración Pública Federal estaban contemplados en el artículo 27 y no varían en esencia de los ya contemplados en la Ley anterior (De Inspección de Adquisiciones 1972).

El plazo para resolver lo referente a la solicitud de inscripción sigue siendo de 30 días hábiles y en el caso de que se negase la inscripción, la Secretaría estaba obligada por Ley a explicar al requirente las razones aducidas.

Se determinaba para el caso de solicitudes con fusas un plazo de 20 días hábiles para que el solicitante complementare o aclarare lo requerido.

La vigencia del registro seguía en un año y el refrendo debía solicitarse por escrito, por tanto, no operaba el refrendo automático y si no se solicitara, se tendría por cancelado.

Una novedad más que establece la Ley, es en lo relativo a la omisión de la obligación de inscripción al Padrón de Proveedores y de registrar precios máximos de venta a los proveedores que vendieran artículos perecederos o artículos de carácter urgente debidamente comprobados.

La suspensión y cancelación del registro operaba en las mismas situaciones que regulaba la Ley anterior.

La comprobación de la calidad o especificaciones de los bienes se hacía en los laboratorios que de antemano determinaba la Secretaría de Comercio, pudiendo ser los de la Dependencia adquirente, los del proveedor o los de alguna institución idónea.

El capítulo sexto "De la vigilancia, sanciones y recursos" contempla las sanciones por incumplimiento del contrato por parte del proveedor, siendo diferentes la va-

loración de la sanción, ya que en adelante no va a ser el acostumbrado 10% máximo del valor del contrato, sino que, la multa ascenderá hasta por \$500,000.00

Toda resolución que dicte la Secretaría de Comercio podía ser recurrida por el proveedor en un plazo de 15 días hábiles al siguiente de la notificación del acto.

El recurso debería ser interpuesto por escrito, aceptándose todo tipo de pruebas.

Las resoluciones que no fueran recurridas en el plazo de ley se tendrían como definitivas.

En resumen, esta ley, la de Adquisiciones, --- Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, supera a sus predecesoras, ya que tiende a la sistematización y establece una variedad de supuestos e innovaciones no reguladas por las anteriores Leyes.

CAPITULO II
ADQUISICION DE BIENES MUEBLES DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

2.1 Contratos Administrativos. 2.1.1 Clasificación de los Contratos Administrativos. 2.2 Características de las Adquisiciones de la Administración Pública Federal. 2.3 -- Conceptos Generales. 2.3.1 Adquisición. 2.3.2 Abasteci-- miento. 2.3.3 Suministro. 2.3.4. Proveedor. 2.3.4.1. Pa drón de Proveedores de la Administración Pública Federal. 2.3.5 Tipos de Bienes Materia de Adquisición. 2.4 El Pro-- cedimiento de Adquisición de Bienes en la Administración - Pública Federal. 2.4.1. Licitación. 2.4.1.1 Tipos de Con-- curso o Licitación Pública. 2.4.1.2 Elaboración de la Con-- vocatoria. 2.4.1.3 Elaboración de las bases de la Licita-- ción. 2.4.1.4 Exención al Procedimiento de Licitación Pú-- blica. 2.5 Desarrollo del Concurso. 2.5.1 Publicación de la Convocatoria. 2.5.1.1 Entrega de las bases a los Pro-- veedores interesados. 2.5.2 Acto de Apertura de Ofertas. 2.5.3. Evaluación de Ofertas. Adjudicación. 2.5.5 Fallo. Notificación. 2.5.6 Firma del Contrato. 2.5.7 Supervi-- sión por parte del Adquirente de la Calidad de los Produc-- tos, materia de Adquisición. 2.5.8 Entrega de Bienes -- (aceptación o rechazo) 2.6 Inconformidades por violación al procedimiento del concurso. 2.7 Acción de las Dependen-- cias globalizadoras en el procedimiento del Concurso (funciones de normatividad y de control).

ADQUISICION DE BIENES MUEBLES DE LA ADMINIS-
TRACION PUBLICA FEDERAL

2.1 Los Contratos Administrativos

Como se indicó en su oportunidad, ni el hombre en lo individual, ni el propio Estado son entes autosuficientes para lograr satisfacer todas sus necesidades, todos sus requerimientos.

Lo anterior aunado al crecimiento continuo del mismo Estado, obliga a éste a buscar nuevas formas, nuevas regulaciones que lo auxilién en la realización de los fines que debe cumplir y tutelar el interés general de la colectividad. Es por ello que el Estado no se conformó con regir sus actuaciones en el pasado, en materia de contratación, con normas de Derecho Privado y en continua búsqueda encuentra principios propios, administrativos, que regulan su actuación contractual.

El maestro Andrés Serra Rojas al tratar el punto menciona "los múltiples y complejos fines del Estado lo obliga a la celebración de numerosos actos jurídicos de Derecho Público y de Derecho Privado, requiriendo la colabo-

ración de los particulares y los otros entes públicos y aún imponiendo determinadas prestaciones personales obligatorias para hacer más eficiente la acción de la Administración Pública son numerosos los créditos que se originan a favor del Estado, lo mismo que las obligaciones a su cargo". 1/

Es así como el Estado para la satisfacción de sus necesidades recurre a actos unilaterales y a formas -- contractuales, estas últimas con fuerte influencia de la -- doctrina civilista, con un desarrollo posterior con objeto de adecuarse, (las nuevas normas administrativas) a las ne cesidades y exigencias del interés general.

Roberto Dromí menciona que "El obrar adminis-- trativo requiere "la colaboración voluntaria" de particula-- res u otros entes públicos, ya sea en forma "amplia" por -- intermedio de un acuerdo creador, o en forma "limitada" -- por adhesión". 2/

1/ Serra Rojas, Andrés "Derecho Administrativo" Pág. 435

2/ Dromí, Jose Roberto. "Contratos de la Administración" Págs. 1-2

El contrato es el medio por el cual el Estado va a ver satisfechas sus necesidades en lo que respecta a allegarse bienes para el cumplimiento de sus fines y por contrato entendemos que es el acuerdo de dos o más voluntades sobre un objeto de derecho, mismo que debe ser lícito y además posible. De ésta breve pero concisa definición de contrato en general que proponemos, se desata una gran controversia referente a que si la actuación contractual del Estado debe estar regida por normas de Derecho Privado o por normas de Derecho Público, esto es, identificar la naturaleza jurídica del contrato, si existen los Contratos Administrativos o por el contrario, no existen dichos contratos y el Estado debe regir su actividad contractual con base en la teoría general de las obligaciones.

Resumiendo las posiciones mencionadas, encontramos que para los civilistas no existe una categoría nueva de contratos, negando por ende, la existencia de los -- contratos administrativos regidos por normas de Derecho Público, ya que "todos los contratos celebrados por la Administración están sometidos al Derecho Privado, es decir, - que no hay una categoría nueva de contratos, además de los

regidos por las normas de Derecho Privado". 3/

Y por otro los que defienden la existencia de los contratos administrativos normados por el Derecho Público.

La corriente negatoria de los contratos administrativos esta representada por tratadistas alemanes y a dicha doctrina se le conoce con el nombre de teoría antigua defendida entre otros, por Hainot y Joliet, 4/ Fromont, 5/ Giacometti, 6/ Éste último tratadista del Derecho austriaco.

La corriente contraria es la teoría clásica -- que si admite la distinción entre contrato civil y administrativo, esta corriente se inclina por aceptar que entre -

-
- 3/ Gordillo, Agustín A. "Los Contratos Administrativos. Pág. 9
- 4/ Hainot, J.P. y Joliet R., Les contrats de travaux et de fournitures de L'administration dans le marché commun Tomo II, Oág. 70, citado por Gordillo Agustín -- Op. Cit. pág. 11
- 5/ Fromont, Michel "La repartition des compétences entre les tribunaux civils et administratifs en droit allemand. Pág. 188 atado por Gordillo Agustín. Op. Cit. - Pág. 11
- 6/ Giacometti, Z "Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechtes. Tomo I. Pág. 442 citado por - Gordillo A. Op. Cit. Pág. 11

los contratos que celebra la Administración Pública hay -- contratos que se rigen por normas de Derecho Privado y con-
tratos que se rigen por normas de Derecho Público, estos -
últimos son los denominados contratos administrativos.

Los tratadistas de esta corriente definen que para que exista contrato administrativo se debe actualizar cualquiera de los 3 supuestos.

- 1) Que una de las partes contratantes sea el -
Estado en uso de su potestad soberana.
- 2) Que una ley regule el contrato
- 3) La existencia de las llamadas cláusulas --
exorbitantes del Derecho Privado.

La idea dominante en la actualidad y a la --
cual nos adherimos es que todos los contratos que celebra
la Administración tienen un régimen preponderantemente de
Derecho Público, no es un régimen autoritario, sino por el
contrario "busca satisfacer el interés público concreto a
que el contrato debe servir, sin sacrificar los principios
superiores de justicia y equidad". 7 /

Impera la idea de que, siempre que un órgano de la Administración actua por medio de contratos en el ámbito específico de su competencia estaremos ante un contrato administrativo, Bielsa opina al respecto que "es contrato de Derecho Público la convención que el Estado, obrando como sujeto de Derecho Público realiza con otro sujeto de Derecho Público o Privado, con un fin Público". 8 /

Ya refiriéndose al contrato administrativo, el mismo Bielsa agrega "Es contrato administrativo el que la Administración Pública celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, y que tiene por objeto una --- prestación de utilidad pública". 9 /

Juan A. Iribarien define al contrato administrativo como "todo acuerdo de voluntades generadoras de -- obligaciones celebrado por la administración, con el fin - de proveer directa e inmediatamente a la satisfacción del interés público". 10 /

8 / Bielsa, Rafael. "Derecho Admvo". Tomo II. Pág. 142

9 / Bielsa, Op. Cit. Pág. 143

10 / Iribarien, J.A. "Curso de Derecho Admvo". Pág. 116 - citado por Ganderillas y Oscar en "Los Contratos Administrativos y sus antecedentes". Pág. 18

Juan Carlos Cassagne define a esta figura como "todo acuerdo de voluntades generador de obligaciones, celebrado por un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, caracterizado por un régimen exorbitante de Derecho Privado, susceptible de producir efectos a terceros".

11/

Miguel Angel Bercaitz, reconocido tratadista argentino se refiere al contrato administrativo como "aque---llos que celebra la administración con un fin público o que en su ejecución pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva o bien que, aún cuando no se dieran estos supuestos, el legislador hubiera sometido a reglas de Derecho Público, exorbitantes del Derecho Privado". 12/

Por su parte, Roberto Dromí define al contrato Administrativo como "una de las técnicas de colaboración de los administrados con la administración, en materia de suministros, servicios públicos, obras públicas, etc". 13/

11/ Cassagne Carlos "Los Contratos de la Administración Pública". Pág. 37

12/ Bercaitz, Miguel Angel. Op. Cit. Pág. 214

13/ Dromí J.R. Op. Cit. Pág. 5

El autor Francés Geny nos dice "quien contrata con la administración no es un contratante ordinario, sino un colaborador que coopera con la administración, aún en si tuación de subordinación económica-jurídica, respecto de -- las personas públicas estatales". 14/

La sola denominación de los contratos que lleva a cabo el Estado lleva a los tratadistas a una discusión so bre la terminología correcta, así, tenemos que para Recaredo Fernandez de Velasco el término correcto será "Contratos Ad ministrativos". 15/ para Sabino Alvarez Gendin seran "Con- tratos Públicos" 16/; "Contratos de Estado" 17/ sera la - denominación aceptada por Miguel Montoro Puerto; para Pedro G. Altamira seran: "Acuerdos Administrativos" 18/ en tanto que para André Buttgenbach el término adecuado será "Contra- tos de la Administración". 19/

14/ Geny, Bernard "La collaboration des particuliers avec L'administration". Pág. 14-17, citado por Dromí, J. Roberto. Op. Cit. Pág. 3

15/ Fernandez de Velasco, Recaredo "Los Contratos Admvos". Pág. 7

16/ Alvarez Gendin, Sabino "Los Contratos Públicos". Pág. 43. Citado por Dromí J. Roberto. Op. Cit. Pág. 4

17/ Montoro Puerto, Miguel. "Contratos Administrativos Ati- picos". Pág. 10

18/ Altamira Pedro G. "Curso de Derecho Administrativo". - Pág. 493 citado por Dromí J. Roberto. Op. Cit. Pág. 4

19/ Buttgenbach, Andre "Manuel de Droit Administratif" Pág. 55 citado por Dromí J. Roberto. Op. Cit. Pág. 4

Esta última denominación para algunos autores, entre ellos el Uruguayo Carlos Sagueyes Laso es la más apropiada, ya que no sugiere una idea de oposición con los Contratos Privados como lo puede ser la denominación tradicional "Contratos Administrativos". Brevemente enunciaremos -- los criterios de diferenciación de los Contratos de la Administración y los Contratos Privados de la Administración. - De acuerdo a lo siguiente, tenemos:

Criterio subjetivo. La Administración como sujeto público de la relación jurídica contractual, o sea, que el citado actuará como sujeto de Derecho Público en su relación jurídica con el particular, sin despojarse de su "IMPERIUM". 20/

Criterio de la Jurisdicción.- Lo constituye los tribunales competentes a que se acogen los contratantes, -- así, el Contrato Administrativo, en tanto que la jurisdicción civil será la encargada de ventilar las controversias derivadas del contrato privado. 21/

20 / Laterriere, M. "Traité de la Jurisdiction Administrative". citado por Dromi, J. Roberto. Op. Cit. Pág. 4

21 / Merki, Adolfo "Teoría General del Derecho Administrativo" citado por Dromi, Roberto. Op. Cit. Pág. 4

Criterio Formal o de Procedimiento.- Será de acuerdo al procedimiento de contratación que se lleve a cabo, ya sea por medio de concurso o licitación o empleando la negociación, o sea, de acuerdo a si el procedimiento de contratación es de naturaleza pública o privada. 22/

Criterio de Servicio Público.- De acuerdo con el presente criterio serían aquellos que se realizan con el objeto de la Organización o funcionamiento de los servicios públicos. 23/

Criterio de Fin de Utilidad Pública.- Esta clasificación se refiere a que el fin que persigue el contrato es el beneficio colectivo, la utilidad pública por sobre el interés particular o individual. 24/

Criterio de Cláusulas exorbitantes del Derecho Privado. Este criterio se resume a cuando el Contrato es -

22/ Hauriou, Maurece "Precis de Droit Administrative". Pág. 905. citado por Dromi. Op. Cit. Pág. 4

23/ Duquit, Leon "Derecho Administrativo" Pág. 41 citado por Dromi, J. Roberto. Op. Cit. Pág. 4

24/ Bielsa, Rafael "Derecho Administrativo". Pág. 8

administrativo por tener cláusulas inusuales o ilícitas al derecho común. Es pues, importante señalar la trascendencia que tiene el actuar administrativo, ya que el Estado requiere de la intervención, participación y colaboración de los particulares para que logre realizar los fines que le ha impuesto la sociedad.

Para llevar a cabo esa relación, se requiere -- que el Estado celebre contratos o convenios con los particulares, pero esta interdependencia debe estar regulada por una normativa de acuerdo a los fines y funciones del Estado, en donde prevalezca el interés general sobre el interés particular, por tanto se descarta que dichas relaciones se regulen por las normas de Derecho Privado, como lo es la Teoría general de las obligaciones del Derecho Civil, donde el principio que opera es el de la autonomía de la voluntad, - en el cual lo que las partes convienen es Ley, principio individualista contrario a los fines que persigue el Estado, que es el bien colectivo por encima del bien individual o particular.

Así pues, el contrato administrativo es el acto jurídico en el que una de las partes es la Administración Pública, con régimen exorbitante de Derecho Privado sometido

do a la jurisdicción contenciosa administrativa y su objeto será satisfacer una necesidad derivada de la prestación de un servicio público orientado a la realización del interés público y susceptible de producir efectos a terceros, definición que proponemos y que a continuación se analiza.

Es un acto jurídico, porque produce consecuencias jurídicas para las partes contratantes, derechos y --- obligaciones, donde necesariamente una de las partes es el Estado, quien contrata con otro órgano administrativo o con particulares, por medio del servidor público legalmente competente para obligar con su firma al Estado. El régimen -- exorbitante de Derecho Privado que rige en las actuaciones contractuales del Estado, por cláusulas inusuales del Derecho Privado, tienen su razón de ser en virtud de que el Estado al contratar, no se despoja del Imperium de su soberanía, es decir no se rige por los principios de Derecho Privado, contrata en situación de privilegio con respecto del particular co-contratante.

Por tanto, si las partes aceptan que los rijan normas de Derecho Público, no tienen porque acudir, en caso de conflicto, a tribunales del Fuero Común, sino por el contrario, acudirán a solucionar las diferencias a la jurisdicti

ción contenciosa administrativa, que será la competente legalmente.

En cuanto al objeto del contrato, éste será la satisfacción de una carencia o necesidad que devenga del -- cumplimiento de las funciones del aparato estatal y como resultado de esta aseveración, se estará cumpliendo con el objetivo de procurar el interés público.

2.1.1 Clasificación de los Contratos Administrativos.

Definido el concepto de Contrato Administrativo, pasamos el análisis somero relativo a la clasificación doctrinal del mismo, de esta manera se continúa con el estudio sistemático de la figura que nos ocupa, ubicando con posterioridad al contrato de adquisición de bienes muebles, dentro de las diversas clasificaciones de acuerdo a sus características propias.

Juan Carlos Cassagen en su obra "Los Contratos de la Administración Pública" da la siguiente clasificación:

- a) Contratos de Atribución y de Colaboración.-

Esta clasificación se apoya en la distinta función que cumplen las partes en orden a sus prestaciones esenciales.25 /

En los Contratos de atribución lo fundamental es la prestación estatal, el co-contratante se beneficia de las ventajas que obtiene el Estado.

En el contrato Administrativo de colaboración, lo esencial es la prestación que debe el particular al Estado, implica pues, colaborar con la administración pública - al cumplimiento de su función administrativa.

Una característica que diferencia a los contratos de colaboración con los de atribución será en cuanto a la interpretación de las cláusulas del contrato, en el de atribución, en el supuesto de existir una duda razonable en cuanto a su interpretación debiera resolverse a favor del -- co-contratante, siempre y cuando no existiera el interés público, mientras que en los contratos de colaboración la interpretación invariablemente favorecerá a la Administración Pública, esto debido a la naturaleza propia de la actividad

(servicio público, obra pública, etc).

b) Contratos típicos y Contratos Atípicos.- Es ta clasificación se da en relación a que se encuentren regulados o no por una "disciplina concreta y detallada en la Ley". 26/

Los Contratos Típicos existirán y serán válidos cuando no contravengan o modifiquen en sustancia la regulación legal que los contempla.

El Contrato Atípico se presenta cuando se carece de una regulación normativa que contemple el contrato, - aún cuando tuviera una nominación jurídica por la Ley, la doctrina o la jurisprudencia.

c) Contratos nominados e innominados. Esta clasificación es con base en que se designe jurídicamente un contrato administrativo, independientemente de que se encuentre sometido o no a una regulación legal concreta. 27/

26 / Monto Puerto, Miguel. Op. Cit. Pág. 26

27 / Cassagne, Juan Carlos Op. Cit. Pág. 38

Con base en los criterios de clasificación descritos podemos concluir que el Contrato Administrativo de Adquisición de Bienes Muebles será de colaboración en cuanto a su objeto, será típico por estar regulado por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles y por último será innominado por no contemplarlo con el término propuesto el ordenamiento legal referido.

2.2. Características de las Adquisiciones de la Administración Pública Federal

Para lograr satisfacer las necesidades de bienes, que se utilizan en el desarrollo de las funciones y actividades encomendadas a los diferentes órganos de la Administración Pública Federal, que entre parentésis es considerada en su conjunto el principal demandante de bienes y servicios, cuyo volúmen de compra es "Aproximadamente una tercera parte del presupuesto federal anual (algo más de 2 billones para 1984)", 28/ es necesario llevar a cabo una planeación, programación presupuestación y un control adminis-

28/ / Pichardo Pagasa, Ignacio "Introducción a la Administración Pública". Pág. 202

trativo y financiero de las adquisiciones a fin de que éstas se realicen bajo las 3 máximas administrativas, que son:

- 1) Adquirir al menor precio
- 2) Con una buena calidad
- 3) Y con la oportunidad debida

Es por eso que la Administración Pública requiere de un sistema de compras integral que, en situaciones -- precarias como es la actual incida en el ahorro y aprovechamiento al máximo de los recursos federales.

Tradicionalmente las compras en la Administración Pública han sido relegadas a planos inferiores en importancia dentro de la estructura administrativa, sin que los estudiosos en la materia Administrativa reparasen en la trascendencia de su análisis, pero que de acuerdo a Ignacio Richardo Pagasa, "Hoy se reevalúa la función de Adquisiciones porque se reconoce el impacto que tiene sobre la economía, y su calidad de instrumento para orientar los procesos de industrialización y de comercialización". 29/

29/ Idem

La sistematización y regulación normativa del proceso de las adquisiciones por parte de la Administración Pública pues, resulta inevitable y su desarrollo en los últimos 22 años ha sido en forma gradual y sostenida, desde la publicación en 1965 de la "Ley de Inspección de las Adquisiciones", hasta la norma legal vigente, "la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles" que entro en vigor el 9 de febrero de 1985.

Doctrinariamente, las compras pueden darse de 2 maneras o empleando 2 técnicas, a saber:

1) La Negociación.- Este método o técnica para adquirir bienes en donde se pone en juego la habilidad del comprador (tanto como la del vendedor), a fin de llegar o lograr las condiciones de compra (o venta) de bienes satisfactorios para ambas partes.

Pooler anota a este respecto "La Negociación es el arte de llegar a un compromiso y acuerdo satisfactorio para ambas partes respecto a la compra de bienes o suministros y servicios por medio del "Toma y Dada" del regateo. -

30 /

En dicha técnica, la parte adquirente debe conocer de antemano la calidad y especificaciones del producto que desea y es más, proceder a buscar y obtener el mejor -- precio para el artículo o bien que se requiera.

Así mismo, en este proceso de compra en el que predomina el libre juego del mercado, la interacción de la oferta y la demanda, los precios están determinados por el comprador, ya que aunque el vendedor exija un precio alto, el comprador solamente pagará el precio que desea, ya que cuando se realiza la transacción, depende por entero del -- comprador, de ahí que Peter F. Ducker afirme que, "La clave para una mercado técnica eficiente y fructífera no es el proveedor sino el comprador". 31 /

Dado que la negociación es la técnica atípica - del proceso de adquisiciones, únicamente agregaremos que para lograr una buena ventaja sobre el vendedor será necesario mantener informado al proveedor de que tiene competencia

30 / Pooler Jr. Victor H. "El gerente de compras y sus funciones". Pág. 11

31 / Ducker, Peter F. "The economy's Dark continent" citado por Pooler. Victor. Op. Cit. Pág. 7

y que puede perder el negocio si no presta un buen servicio, a si mismo, un buen comprador en consecuencia, tratará de fomentar la competencia a través de la mercadotecnia, y el proveedor, por el contrario tratará de eliminarla.

Por último diremos que Negociación para Henry - Hodges significa, la "discusión entablada entre el comprador y el vendedor que procede a la cotización definitiva de un precio". 32/

En ella se discuten los detalles que inciden en el precio final del artículo a comprar como lo es calidad, cantidad, entrega, proceso de fabricación, servicios y fines del producto. La Negociación o Adjudicación Directa, - de acuerdo con la Ley de Adquisiciones, debe fundarse en -- criterios que aseguren al Estado las mejores condiciones de compra (economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez).

32 / Hodges, Henry Q. "El abastecimiento.- La ciencia moderna de las compras". Pág. 30

2) Procedimiento de Concurso o Licitación Pública;

ca;

Esta técnica es el producto de diversas necesidades del aparato estatal entre ellas se encuentran, la -- erradicación de la corrupción de servidores públicos y de -- particulares además de que por este medio se logra un importante ahorro al presentar los proveedores, con objeto de adjudicarse el contrato, mejores condiciones de venta para el Estado.

De acuerdo con Ignacio Pichardo Pagasa, "El Concurso es un procedimiento para adquirir mercancías, materias primas o bienes muebles, que permite la competencia de diversos proveedores de acuerdo a ciertas bases establecidas por las Dependencias y Entidades Públicas". 33/

Este procedimiento garantiza la transparencia - en el proceso de adquisición, así como da igual oportunidad de obtener el contrato a cualesquiera de los proveedores - participantes.

34/ Pichardo P., Ignacio. Ob. Cit. Pág. 203

"El concurso de ofertas o licitaciones es el -- sistema seguido universalmente por toda clase de Organismos Públicos", 34/ afirma Hodges, la Ley Normativa regula que todas las compras superiores a determinado monto tienen que basarse a ofertas hechas en pliego cerrado por parte de los proveedores interesados.

Es un sistema formal que dispone que las diversas ofertas serán abiertas al mismo tiempo en el acto de -- apertura en presencia de los postores o licitantes y la adjudicación del Contrato se hará al proveedor responsable -- que haga la oferta más favorable en cuanto a precio, calidad servicios y entrega oportuna.

Hodges afirma que la licitación por concurso es el resultado de "La presunción Histórica de que la Direc--- ción de las Instituciones Públicas es forzosamente incompetente, con el resultado de que se haga hincapié en la pre-- vención contra las posibles faltas de honradez". 35/ añadiendo que debido a los sistemas de control "han dado mu---

34/ Hodges, Op. Cit. Pág. 32

35/ Hodges. Op. Cit. Pág. 39

chos pasos adelante desde que los concursos fueron declarados obligatorios para la mayor parte de las Instituciones".

36/

Hodges, crítico de la Administración Pública, - manifiesta los inconvenientes y ventajas de este procedimiento.

INCONVENIENTES:

- El proceso resulta más caro que si se verificara la negociación.
- Reduce la función de compras a un sencillo -- trámite burocrático.
- El tiempo en que se desarrollo, perdiéndose - muchas veces la oportunidad para contar con - un bien.

VENTAJAS

- El precio, ya que si los proveedores desean adjudicarse el contrato, se obliga a cotizar a precios bajos.
- Difícil que se de la adjudicación coludida -- evitando la corrupción.
- Todos los proveedores tienen igual oportunidad

Los Contratos de adquisición por Ley, deben ser sometidos a licitación pública, procedimiento en el cual, - podrán participar los proveedores interesados, mismos que - deberán estar inscritos en el Padrón de Proveedores de la - Administración Pública Federal, y satisfacer los requisitos de las bases.

La Licitación Pública es el procedimiento de adquisición de bienes, que procura el ahorro y el manejo transparente de los fondos del Estado destinados a este rubro.

2.3 Conceptos Generales

¿Porqué el Nombre de Contrato de Suministro? --
¿Porqué la denominación de Contrato de Abastecimiento? ¿Será el término de contrato de adquisición de bienes muebles el más apropiado a la figura en estudio? todas estas interrogantes esperan ser dilucidadas al abordar cada uno de -- los puntos que abarca el presente inciso.

2.3.1 Adquisición

Este término, que no es el que impera doctrinariamente es, a mi parecer, el más apropiado para designar - los actos contractuales que en materia de relaciones de com

pra-venta realiza el Estado con los particulares, o inclusive, con algún otro organismo administrativo, y es más, la ley vigente designa con este término a las compras de bienes muebles que realiza el Estado, término que además, es adoptado por la Ley Reglamentaria del artículo 134 Constitucional en materia de compras. Adquisición de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es la "Acción de Adquirir. 37/ tiene su explicación en el término adquirir en latín *adquirere*, de *ad-* a y *quaerere*- buscar encontrar y ya como segunda definición la describe con el sencillo término de comprar, que será adquirir algo por dinero. Para el teórico Ignacio Pichardo Pegaza, ya mencionado con anterioridad en el presente Capítulo, adquisición es "la traslación del dominio de cualquier mercancía, materia prima o bien mueble de acuerdo a los medios o formas establecidas para ese efecto, en la que el comprador es una dependencia o entidad del Sector Público". 38/

Debemos clarificar desde este momento que, doctrinalmente existe confusión para denominar la actividad -

37/ Real Academia Española "Diccionario de la Lengua Española". Pág. 28

38/ Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit. Págs. 202 y 203

del Estado en materia de contratación para la adquisición de bienes y servicios necesarios para cumplir sus funciones y actividades. Así, "compra" y "abastecimiento" se utilizan para describir cosas distintas aunque generalmente una misma persona puede emplear indistintamente cualesquiera de dichos términos.

Comprar es el simple intercambio de una mercancía o cosa mediante el pago de un precio convenido.

Adquirir se refiere primordialmente a la compra de bienes mediante etapas previas que llevan a realizar el contrato de compra, mientras que el término abastecimiento es un concepto mucho más amplio, mismo que será tratado en su oportunidad.

Adquisición pues, es el nombre de la segunda -- etapa del ciclo del abastecimiento, (clasificación que proponemos en la parte final del inciso 2.3.2 ABASTECIMIENTO) en donde la Administración Pública, a través de sus órganos competentes, realizan una serie de actos preparatorios, tendientes a formalizar un contrato Administrativo cuyo objeto será el tomar en propiedad los bienes que requiere, mediante las formas que la ley autoriza y con estricto apego a los

procedimientos regulados en la normativa vigente (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, Normas de Adquisiciones, Normas de Concursos, etc.)

2.3.2 Abastecimiento

Abastecimiento es uno de los tres términos que se utilizan para designar al Contrato Administrativo materia de análisis.

El significado de la palabra Abastecimiento, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es el de "Acción y efecto de abastecerse" 39/, siendo abastecer "el proveer de bastimento o de otras cosas necesarias". 40/ El bastimento, en tanto, será la "provisión para el sustento de una ciudad, ejército, etc.". 41/

Abastecimiento deriva de abasto, que es la "provisión de bastimento y especialmente viveres" 42/, enuncia

39/ Real Academia de la Lengua (Diccionario) Op. Cit. Pág.3

40/ Idem

41/ Idem

42/ Idem

do que no clarifica el amplio significado que en la Ciencia de la Administración alcanza dicho término.

El Abastecimiento en este último contexto, será el proceso interno que desarrolla una Dependencia o Entidad, mediante el cual se obtiene la demanda de artículos de las unidades que la conforman y que comprende las siguientes fases:

a) Preliminar que cubre desde la determinación de la necesidad en base a los planes y programas a cubrir por la Dependencia o Entidad de que se trate, la programación de dichas necesidades y por último, la presupuestación de la misma.

b) La adquisición propiamente dicha que incluye el desarrollo del Procedimiento de Licitación Pública;

c) La etapa de control y seguimiento que comprende; el control de calidad, almacenamiento, distribución (estos 2 últimos comprenden propiamente el suministro o distribución interna de los artículos), el desarrollo de proveedores y la verificación por parte de SECOGEF.

Así pues, resulta que el abastecimiento es el género, mientras que la adquisición es el específico, ya -- que el abastecimiento consta de 3 etapas ya enumeradas y -- que son:

1) Etapas Preliminar. - Es una etapa meramente interna de la Administración que comprende las actividades de planeación, programación y presupuestación que marca la Ley de Adquisiciones como de observancia obligatoria para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública y que consiste a grandes rasgos: la determinación de las necesidades de bienes a adquirir en base a los planes y programas sectoriales, regionales y nacionales; cuyos objetivos y políticas están señalados en el Plan Nacional de Desarrollo. La fase de planeación deberá contemplar; los objetivos y metas a corto y mediano plazo, la existencia en calidad y cantidad de los bienes y los plazos estimados de suministro, (calendarización de las necesidades) las necesidades para la conservación, mantenimiento y ampliación de los servicios públicos. Una vez concluida la etapa de planeación, la actividad subsecuente es la programación, que es la elaboración del Programa Anual de Adquisiciones que toda Dependencia y Entidad tiene la obligación de formular, contem---

plando los objetivos, metas, provisiones y recursos marcados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, presentar el Programa para su sanción ante la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A fin de que apruebe y autorice las partidas -- presupuestales correspondientes, a esta etapa se le denomina presupuestación. Cabe agregar que en base a los programas de Adquisiciones que presentan todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se procede a elaborar el Programa Anual de Adquisiciones de la Administración Pública que tiene como objeto informar a los proveedores la demanda de bienes y servicios del Sector Público.

2) La etapa de adquisición propiamente dicha, - es aquella en la cual la Administración Pública realiza una serie de actividades tendientes a la celebración de un contrato de adquisición de bienes muebles, esta etapa comprende desde contar con el presupuesto autorizado para proceder a elaborar, someter a aprobación por parte de la SECOGEF y publicar la convocatoria del concurso y las bases del mismo, hasta el momento de la adjudicación y formalización del contrato esta etapa se tratará con mínimo detalle en el apartado correspondiente.

3) La última etapa del abastecimiento, denominada Control y Seguimiento es aquello que comprende el control de calidad, el suministro y el desarrollo a proveedores, etapa con la cual se cierra el ciclo del abastecimiento, el cual siempre es dinámico y aporta información valiosa que se aprovecha en la Planeación, Programación y Presupuestación del siguiente período anual.

Esta etapa de Control y Seguimiento se divide en 2 que son el Control y Seguimiento Interno a cargo de la propia dependencia que abarca desde el momento de la recepción de los bienes, el control de calidad pasando por el almacenamiento y la distribución del producto y el desarrollo de proveedores.

El Control y Seguimiento Externo esta a cargo de la SECOGEF misma que verifica que la adquisición se realice de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Legislación vigente garantizando con ello la debida transparencia del procedimiento adjudicatorio, vigilando además, que el gasto federal se aplique a la adquisición de bienes tal como se programo y presupuesto por la Dependencia o Entidad contratante.

Hay que agregar que entre los doctrinarios nacionales, el maestro Andrés Serra Rojas al referirse a la figura en estudio, maneja en forma indistinta los términos de Contrato Administrativo de Abastecimiento o de Suministro, sin inclinarse de manera definitiva por alguno de los términos. 43/

En la página siguiente podrá encontrarse la clasificación de las diversas etapas del Abastecimiento, Clasificación que forma parte de las proposiciones del presente trabajo y que se somete a la consideración de los tratadistas de la doctrina administrativa, misma que he denominado. El Ciclo del Abastecimiento, criterio que engloba a los conceptos de Adquisición y Suministro.

43 / Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Págs. 537 y subs.

EL CICLO DEL
ABASTECIMIENTO

ETAPA PRELIMINAR
O
FASE INTERNA

PLANEACION
PROGRAMACION
PRESUPUESTACION

LICITACION
PUBLICA

ELABORACION DE LA CONVOCATORIA Y BASES
APROBACION DE LA CONVOCATORIA Y BASES
PUBLICACION DE LA CONVOCATORIA
ENTREGA DE LAS BASES A LOS INTERESADOS

ACTO DE APERTURA DE OFERTAS {
EVALUACION DE OFERTA
ADJUDICACION
FALLO

ETAPA DE ADQUISICION

EVALUACION DE OFERTAS
ADJUDICACION
ACTO DE FALLO
NOTIFICACION DEL FALLO

FIRMA DEL CONTRATO

VISITAS DE SUPERVISION DE LA PRODUCCION

ENTREGA DE LOS BIENES {
ACEPTACION
RECHAZO

ETAPA DE CONTROL
Y
SEGUIMIENTO

INTERNA

{
CONTROL DE CALIDAD
ALMACENAMIENTO
DISTRIBUCION }
SUMINISTRO
DE DESARROLLO DE PROVEEDORES

EXTERNA

(SECOGEF)

2.3.3 Suministro

Por Suministro se entiende, a la "acción y efecto de Suministrar" 44/ y en una segunda acepción será la "provisión de víveres o utensilios para las tropas penados y presos" 45/ en tanto que el suministrar de acuerdo a la misma fuente, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española será el "proveer a una de algo que necesita" 46/ y por último - por proveer se entiende el "suministrar o facilitar lo necesario o conveniente para un fin". 47/

De la mención de la interpretación terminológica se desprenden 2 significados, uno específico, que es el de dotar de bienes y comida a grupos determinados de personas y otro, genérico, por el cual se entiende el facilitar bienes, los necesarios para las satisfacción de una necesidad.

Existe una amplia corriente de tratadistas de la materia administrativa, que designan como Contrato de Su

44/ Real Academia de la Lengua. Op. Cit. Pág. 1228

45/ Idem

46/ Idem

47/ Ibidem Pág. 1076

ministro al acto por el cual el Estado, por vía de la contratación Administrativa, se allega los bienes necesarios para el cumplimiento de su función pública, pero dicho término el Suministro, actualmente no corresponde a la necesidad del Estado para recurrir a tal figura.

El Contrato de Suministro tiene como características fundamentales el tracto sucesivo de las entregas, la pluralidad de cosas y objetos muebles suministrados, así como que no es un contrato que se reserve exclusivamente a la Administración Pública, pues los particulares pueden realizar dicho contrato con el sujeto concesionario del Servicio Público (teléfono, luz, etc.) que puede ser un particular o la misma Administración Pública.

Es obvio que la denominación de suministro no es la más afortunada, aún cuando en el pasado se le otorgó carácter de contrato Administrativo, no siempre el Estado es partícipe de la relación, actualmente no corresponde en su totalidad a dicha categoría, únicamente por extensión o comodidad se le ha seguido otorgando tal denominación de suministro al Contrato de Adquisición de bienes muebles, ya que como dijimos al principio de este Capítulo, es necesario el estudio sistemático de la figura, empezando desde la

terminología adecuada a la misma a fin de evitar analogías, imitaciones o copias de términos que no se adecuara la realidad normativa del país.

En vista de que la figura denominada contrato - de adquisición se le ha designado indistintamente como Contrato de Suministro, y la gran mayoría de los autores tanto nacionales como extranjeros se encuentran en dicho supuesto, no queda más que enunciar las diferentes definiciones acerca de la figura, en la inteligencia de que los términos suministros y abastecimiento a nuestro muy particular punto - de vista y por las razones ya mencionadas, nos parece poco afortunadas.

El tratadista civilista español Castan Tobeñas, se refiere al Contrato de Suministro como "aquel por el cual una de las partes se obliga a proporcionar a otra, a cambio de un precio determinado, Cosas que han de ser objeto de en tregas sucesivas en períodos determinados o determinables a posterior"; 48 /

48/ Castan Tobeñas, "Derecho Civil Español, Común y Foral" Pág. 64 y subs.

Con base en esta definición, resulta evidente - a la lectura que se refiere a la figura del Suministro en - materia mercantil ya que, a un análisis profundo de dicha - figura se constata que no puede ser considerado como un con- trato Administrativo, ya que no reúne ninguna de las caracte- rísticas que le otorgan tal carácter.

Hay que hacer la aclaración de que la disputa - por la terminología adecuada del contrato se da en España - más que en cualquier otro país.

Rubén M. de Marino al igual que Castan Tobeño - se refiere al Suministro como a la "provisión consistente - en facilitar lo necesario para un fin o para la satisfac- ción de una determinada necesidad" 49/ abundando más ade- lante en que es una "prestación típica de carácter reitera- do contenido de obligaciones de fuentes diversas y no sola- mente contractuales (como el testamento o la Ley en el caso de los alimentos dispuestos en el testamento, o la pensión alimenticia en la Ley". 50/

Ya como concepto jurídico lo conceptualiza como el "contrato por el cual una parte se obliga frente a la -

49/ Marino, Rubén M. de "El Suministro" Pág. 12

50/ Idem. Pág. 12

otra, al cumplimiento de prestaciones duraderas por un precio determinado o determinable" 51/. Sean válidas las observaciones que se dieron para el caso de la definición del tratadista Castan Tobeñas. Es más, en esta última definición se comprenden los contratos que garantizan prestaciones de cosas como son víveres, combustibles, materias primas incluyendo en ellas las energías (como la electricidad) y --- aquellas que garantizan utilidades diferentes de las cosas, como lo es por ejemplo la prestación de servicios de mantenimiento.

El Código Civil Italiano en su artículo 1559 define al Contrato de Suministro como aquel en que "una de -- las partes se obliga, mediante la estipulación de un precio, a efectuar en favor de la otra, prestaciones periódicas o - continuadas de cosas" 52/. Como se puede ver, por la normativa que lo rige, el Contrato de Suministro está regulado en Italia por normas de Derecho Privado y sus características son la periodicidad o continuidad de las prestaciones. En tanto la legislación mexicana, en el Código de Comercio,

51/ / Idem. Pág. 12

52/ / Código Civil Italiano. Art. 1559

en el artículo 75 fracción V reputa como actos de comercio los realizados por las empresas de abastecimiento y suministro. Como se puede ver dichas empresas están reguladas por el Derecho Privado.

Emilio Langle 53 / considera que las características del contrato son:

- 1) Que recae sobre bienes muebles y genéricos;
- 2) Transmite la propiedad
- 3) Se realiza en prestaciones sucesivas, sean - periódicas (intermitentes) o continuadas y
- 4) Duración determinada o indefinida. Emilio - Novoa por su parte considera como elementos del Contrato los siguientes:
 - 1) Unidad del vínculo;
 - 2) Tractum sucessivum en la ejecución y cumplimiento, pero continuo y
 - 3) Se fracciona el objeto total de la prestación. 54 /:

Entre los tratadistas que lo refieren como contrato de la administración se encuentra Rafael Bielsa que -

53 / Langle, Emilio "El Contrato de Compra-Venta Civil. -- Bosch. Pág. 194 y subs.

54 / Novoa, Emilio "Contrato de Compra-venta por Suministro". Pág. 612

menciona al respecto que el contrato de suministro se refiere a "la provisión de cosas muebles, fungibles o no, para los servicios públicos" 55/ Y agrega que dicho contrato es equiparable en lo sustancial a un contrato de compra-venta.

El mismo autor hace una salvedad con respecto a esta figura al mencionar que, "cuando el suministro no está directamente vinculado al servicio público, su régimen legal es de Derecho Privado". 56/ He aquí la problemática -- planteada con anterioridad respecto a la conveniencia o no de transportar una figura del Derecho Mercantil a las dinámicas necesidades del Derecho Administrativo, impidiendo -- con ello el desarrollo de la necesaria doctrina administrativa.

Paul Duez y Guy Debeyre citados por el maestro Serra Rojas definen al Contrato de Suministro como el "contrato celebrado entre la administración y un proveedor en vista de la entrega durante un cierto tiempo, de objetos, muebles, alimentos y servicios; por ejemplo, suministro de

55/ Bielsa, Rafael "Derecho Administrativo". Pág. 374

56/ Bielsa. Ob. Cit. Pág. 152

avena, de sábanas o aún, suministro de gas y corriente eléctrica". 57/ Distinguen los tratadistas franceses dos clases de suministro, aquel que se efectúa mediante el procedimiento de la gestión privada, o sea, mediante un contrato de -- compraventa ordinario y en segundo término, si dicho contrato va acompañado de la función pública deberá ser considerado como contrato administrativo, sometido a reglas propias del Derecho Administrativo y ajenas o sin correspondencia - en el Derecho Privado.

En tanto, Recaredo Fernández de Velasco en su obra "los contratos Administrativos" se inclina por la idea de que es "un contrato administrativo por virtud de la ley, ya que la Administración Pública recurre a lo establecido - en el ordenamiento legal para atender el funcionamiento de un servicio público". 58/

Para el maestro Andrés Serra Rojas el contrato recibe indistintamente el término de Contrato Administrativo de suministro o de abastecimiento y lo define como "el acto

57/ Paul Duez et Guy Debeyre, "Traité de Droit Administratif" cit. pos. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 538

58/ Fernández de Velasco, Recaredo. "Los Contratos Administrativos". Cit. Pos. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 538

jurídico realizado por la administración y una o varias personas, o una empresa o institución, por el cual ésta se compromete, a cambio del precio o de servicio, a prestaciones muebles, es decir, a la provisión de los artículos necesarios para la atención de los servicios públicos tales como los cuerpos de tropa, los hospitales, las escuelas, las cárceles, los tribunales de menores y otros análogos". 59/

El distinguido catedrático Dr. Miguel Acosta Romero define al contrato de suministro como "el acto jurídico sujeto a normas de Derecho Público, que celebra la Administración Pública con una o varias personas de Derecho Privado o particulares, por medio del cual, el contratante de la administración se obliga a proporcionar determinados artículos, mercaderías, bienes muebles o mantenimientos necesarios para la satisfacción de intereses generales o para la prestación de servicios que al Estado corresponden, durante un término determinado; puede ser a plazo fijo o de tracto sucesivo, mediante el precio que es fijado unilateralmente por la propia administración, tomando en consideración las condiciones normales del mercado en ese momento."

60/

59/ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 537

60/ Acosta Romero, Miguel. "Derecho Administrativo". Pág. 526

Definición de por sí extensa, que permite hacer algunas observaciones, como lo es que el contrato puede ser celebrado con órganos de la misma Administración Pública; - la adjudicación del contrato se verificará por medio de licitación pública; el precio, por el anterior argumento, no podrá ser fijado unilateralmente por el Estado, sino que, - mediante la selección de la mejor oferta durante el procedimiento de licitación pública.

El análisis del concepto de suministro es en sí mismo, demasiado extenso, pero un estudio profundo sobre dicha figura es de gran importancia para definir el acto jurídico mediante el cual el Estado adquiere bienes, su adecuada denominación. Queda demostrado con la serie de afirmaciones, que el suministro esta regido en diferentes legislaciones como figura del Derecho Privado (Civil y Mercantil), que en México no se ha abocado al estudio de la terminología adecuada de la figura y que es considerada tanto de Derecho Privado como de Derecho Público, pero que en este último supuesto no cubre satisfactoriamente con las necesidades y expectativas crecientes de la actuación administrativa cotidiana.

El análisis terminológico de las figuras del -- Suministro, del Abastecimiento y de la Adquisición dió por resultado el manifestar nuestra posición con respecto a la denominación correcta del contrato mediante el cual el Estado se allega de los bienes muebles necesarios para el sostenimiento de su estructura administrativa y para la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, dado lo cual, me atrevo a afirmar que nos encontramos ante una nueva categoría de contrato administrativo, a la cual, propongo denominar Contrato Administrativo de Adquisición de Bienes Muebles, mismo que tiene sus antecedentes inmediatos y directos en la figura del Contrato de Suministro.

Así, de acuerdo a la clasificación propuesta en el cuadro denominado El Ciclo del Abastecimiento, el Abastecimiento será el género y contendrá al suministro y a la Adquisición.

Abastecimiento será, la secuencia de operaciones concatenadas, sistematizadas y debidamente reguladas -- por ordenamientos legales de la materia, que realiza internamente la Dependencia o Entidad a fin de obtener los bienes necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Di--

chos actos u Operaciones inician con la planeación, programación y presupuestación de las necesidades de bienes de -- las unidades que conforman la Dependencia o Entidad, pasando por la etapa de adquisición de los bienes que comprende la licitación pública y que concluye con la fase del seguimiento y control.

El suministro es considerado administrativamente como parte integral del Ciclo del Abastecimiento, consistiendo en la recepción, guarda, custodia, distribución y entrega oportuna de los artículos que las unidades pertenecientes a un órgano de la Administración requiera en forma calendarizada.

2.3.4 Proveedor

Uno de los sujetos que intervienen en la relación jurídico comercial-administrativa denominada contrato (administrativo) de adquisición de bienes muebles es el Proveedor.

Es el sujeto persona física o moral (incluso -- público) que teniendo la intención de vender bienes al Estado o prestar servicios, puede adquirir la categoría de proveedor de la Administración Pública, solicitando su inscripción al Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia - de la Lengua Española, proveedor será "la persona que tiene a su cargo proveer o abastecer de todo lo necesario, especialmente del mantenimiento a los ejércitos, armadas, casas de comunidad u otras de gran consumo". 61/

La presente definición peca de general, sin satisfacer las necesidades de nuestra materia. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles. al hacer referencia a la figura del proveedor, menciona en forma por demás escueta que - la categoría de proveedor de la Administración Pública se - obtiene al presentar su solicitud por escrito ante la Secretaría de Programación y Presupuesto y una vez que ésta ---

61/ Real Academia de la Lengua. Op. Cit. Pág. 1076

apruebe dicha solicitud, registra al requirente en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal. 62/

Con base en lo anterior, podemos inferir que Proveedor es aquella persona física o moral que esté en posibilidad de vender bienes que le son necesarios al Estado para el cumplimiento de las funciones de éste último.

El Estado ha regulado dicha figura, así, la norma de concursos para la adquisición de bienes, define al -- Proveedor como "la persona física o moral que se encuentre registrada en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, a quien se puede encomendar mediante pedido o contrato, el abastecimiento de mercancías, materias -- primas o bienes muebles, en favor de las dependencias o entidades". 63/

Así es como contando con mayores elementos de - juicio, podemos afirmar que, Proveedor es la persona física o jurídica que estando inscrita en el Padrón de Proveedores

62 / S.P.P. "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con los bienes Muebles" Pág. 24

63 / Secretaría de Comercio "Norma de Concursos para la Adquisición de Bienes. Pág. 11

de la Administración Pública Federal, está en posibilidad de satisfacer la necesidad de bienes del Estado a través de la adjudicación del contrato administrativo de adquisición de bienes muebles, que se realiza mediante licitación pública.

La Ley exige la inscripción al Padrón de Proveedores a los sujetos interesados, limitando el número de posibles participantes al concurso de oferentes, a fin de adjudicar el contrato. Pero esto tiene su razón de ser, ya que no todos los fabricantes, comerciantes o productores, están en condiciones de satisfacer la necesidad creciente de bienes del Estado, ni en la cantidad ni calidad de los mismos.

Es así como el Estado al exigir dicho requisito, se obliga a celebrar contratos únicamente con los sujetos inscritos en el Padrón de Proveedores, que reúnan dichas características.

De manera que para poder contratar con el Estado, los Proveedores deberá garantizar la seriedad de sus proposiciones en el procedimiento de adjudicación, así como

la correcta aplicación del dinero que reciben en anticipo - y el exacto cumplimiento y respeto de los contratos en cuanto a calidad, precio y condiciones de entrega (artículo 32 - de la Ley de Adquisiciones).

Dentro de la Ley de la Materia, se prevé la -- disposición, que prohíbe celebrar contratos con las personas físicas o jurídicas en las que participe o tenga relación un servidor público o sus familiares, hasta el 4º grado y con aquellas empresas morosas que hayan afectado el interés de alguna Dependencia o Entidad.

Las normas generales para la Adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles que realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, dan la siguiente clasificación de Proveedores:

- a) Proveedor Nacional
- b) Proveedor Extranjero
- c) Proveedor Foráneo
- d) Proveedor Regional o Local.

El Proveedor Nacional son todos aquellos Proveedores establecidos en el país conforme a las Leyes Mexicanas que se encuentren en vigor.

El Proveedor Extranjero son todos aquellos Proveedores que no puedan considerarse nacionales.

El Proveedor Foráneo es aquel que se encuentra ubicado en una ciudad o Entidad Federativa distinta al que se encuentra en el área a cargo de las adquisiciones en cuestión.

El Proveedor Regional o local es aquel que se encuentra establecido en la localidad o Entidad Federativa en la que se requiere la entrega final de los bienes que se adquirirán.

2.3.4.1 Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal

Como ya se dijo en su oportunidad, el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal está a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles.

El objeto fundamental del Padrón es el de proporcionar información veraz y oportuna, a las Dependencias

y Entidades de la Administración sobre la localización de - sus fuentes de suministro. Otro aspecto muy importante del Padrón, es su función de control, ya que las Dependencias - y Entidades sólo podrán adquirir bienes de empresas que una vez satisfechos los requisitos de Ley, se les otorga el carácter de Proveedor de la Administración Pública Federal.

El Padrón clasifica a los proveedores de acuerdo a su ramo o actividad (productor, arrendador o prestador de servicios, comerciante y representante); a su capacidad técnica y financiera (empresa pequeña, mediana y grande) y a su ubicación geográfica (Proveedor Local, Regional o Nacional).

Las personas físicas o jurídicas interesadas en inscribirse en dicho Padrón lo solicitarán por escrito, debiendo satisfacer los requisitos que marque el Reglamento - de la Ley de Adquisiciones, mismo que a la fecha no se ha - publicado, por lo que, de acuerdo al artículo quinto transi- torio de la Ley vigente, "seguirán siendo exigibles los re- quisitos que establece el artículo 27 de la Ley de Adquisi- ciones. Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pú- blica Federal". 64/

64/ S.P.P. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servi- cios relacionados con bienes muebles. Pág. 43

Los requisitos que debe satisfacer el Proveedor Nacional son:

- Original del comprobante de pago ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por la cantidad de \$81,500.00
- Solicitud de inscripción (original y 3 copias)
- Registro Federal de Contribuyentes (copia)
- Copia de constancia de inscripción a la Cámara que pertenezca
- Copia de la última liquidación obrero-patronal ante el IMSS.

Para las Empresas que inicien operaciones:

- Copia de las altas de su personal
- Copia o en su caso, notificación al IMSS de que no cuentan con personal.
- Copia de la declaración del ISR y de declaración del IVA

Para las Empresas que inician operaciones:

- Presentar estado financiero (actualizado) certificado por contador público titulado y copia de la cédula profesional de éste.
- Copia del acta constitutiva y reformas a ésta (aumento de capital), cambio de razón social, cambio de socios, etc.) invariablemente deberán mostrar el sello de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, sin éste no serán aceptados.

En su caso, copia del poder notarial del representante.

- Documentación adicional que la Secretaría de Programación y Presupuesto considere necesaria.

Ahora bien, los requisitos para el Proveedor Extranjero son el pago del derecho de inscripción al Padrón, la cantidad no varia, pues sigue siendo \$81,500.00 la solicitud por escrito con el mismo número de copias (tres, los siguientes requisitos que se enumeran son los ya específicos - para el caso del Proveedor Extranjero:

- Estados financieros desglosados del último ejercicio anual visados y certificados por el Cónsul Mexicano (traducidos al Español)
- Copia del poder del representante legal y/o firmante, certificado y visado por el Cónsul Mexicano (traducido al Español)
- Copia del contrato de rerepresentación certificado y visado por el Cónsul Mexicano (traducido al Español, sólo si el Proveedor tiene representante en México).

Como se puede observar, el Padrón resulta ser un primer filtro, ya que las personas físicas o jurídicas que no tengan regularizada su situación jurídica, difícilmente -

cumplirán con los requisitos de inscripción al Padrón.

De acuerdo al Artículo 21 de la Ley vigente, la Secretaría de Programación y Presupuesto cuenta con 15 - días hábiles a partir de la fecha de recepción de la solicitud para resolver lo conducente, transcurrido el plazo y no obteniendo respuesta, se considera al solicitante inscrito en el Padrón, cuya vigencia será indefinida, como ya se mencionó con anterioridad.

Existe la obligación por parte de los Proveedores inscritos en el Padrón de notificar por escrito las - modificaciones en cuanto a su capacidad técnica o económica, así como lo relativo a su actividad, cuando dichas circunstancias implicaren un cambio en su clasificación inicial.

Es obligación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, tomar en cuenta en la convocatoria y formalización del contrato, las clasificaciones de los Proveedores. La clasificación del Padrón hasta 1985 se dividía de acuerdo a su actividad, en 4 aspectos:

- Productos naturales no manufacturados (materias primas)
- Productos manufacturados (industria)

- Manufacturas de otras ramas de actividad - (material de curación, artículos de oficina, etc.)
- Servicios (arrendamientos de bienes muebles, servicios personales, servicios generales, de mantenimiento y reparación).

Con posterioridad, y como ya se mencionó, los rubros son: Productor, arrendador o prestador de servicios, comerciante y representante.

Existe la excepción para la obligación de inscribirse en el Padrón y de acuerdo al Artículo 22 de la Ley en vigor, se dará en los siguientes supuestos:

- Las personas que provean artículos perecederos, granos, productos alimenticios básicos o semiprocesados, o bienes usados.

- Los campesinos, comuneros o grupos urbanos marginados que contraten con el gobierno, ya sea directamente o a través de terceras personas jurídicas constituidas por ellos.

- 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 pueden

do provocar trastornos graves, pérdidas o costos adicionales graves.

- Los que de acuerdo por el monto de la adquisición, de acuerdo a la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación, pueda adjudicar en forma directa o bien en el caso de que el Proveedor cuente con la capacidad de respuesta inmediata, habiéndolo considerado previamente por lo menos tres propuestas.

Las excepciones descritas tienen su razón de ser en diferentes principios, como lo son la necesidad inmediata que no puede ser sujeto al inconveniente del largo proceso de licitación, la ayuda a grupos sociales desprotegidos, etc. Pero especial mención requiere el último punto en lo que respecta a la fracción II del Artículo 39 de la Ley vigente en el sentido de que podrán celebrar contratos sin ajustarse al procedimiento de licitación y aún más, con empresas no inscritas en el Padrón, cuando se considere que el Proveedor cuente con la capacidad de respuesta inmediata habiéndolo considerado previamente por lo menos tres propuestas" 65/ aún cuando el monto sea superior al autorizado para el caso

65/ Ibídem . Pág. 31-32

de la adjudicación directa por el presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Este caso específico debería tomarse muy en cuenta en la elaboración del reglamento de la Ley en vigor, ya que se presta para evitar la tan divulgada transparencia de las actuaciones del gobierno en materia del presupuesto.

Aún cuando la vigencia del registro en el Padrón es de carácter indefinido, existen causales reguladas por la Ley, a fin de suspender o cancelar el registro del proveedor, estas son, a saber:

CAUSALES DE SUSPENSIÓN:

- Cuando haya declaración judicial de quiebra, o en su caso, sujeto a concurso de acreedores.
- No cumpla en sus términos el contrato que se hubiere comprometido; por causas imputables a él y perjudique con ello los intereses de la administración.
- Se negare a facilitar el cumplimiento por parte de la Administración, de sus funciones de comprobación y verificación.

Quando el Proveedor acredite ante la Secretaría que las causas que originaron la suspensión ya desaparecieron, ésta última tomará las medidas conducentes.

CAUSAS DE CANCELACION:

- Cuando la documentación o información que acompañó a su solicitud de inscripción resultare falsa o haya actuado con dolo o mala fe en alguna licitación.
- En el caso de que no cumpla con el contrato por causas imputables a él, y perjudique gravemente los intereses de la Administración.
- Cuando incurra en actos, prácticas u omisiones que lesionen el interés general o a la economía nacional.
- En el caso de que se declare en quiebra fraudulenta.
- Haya firmado contratos en contravención a lo regulado en la Ley, por razones imputables a él.

Si se le declara judicialmente incapacitado legalmente para celebrar actos o contratos de los regulados por la Ley.

- Por último cuando deje de reunir los requisitos para estar registrado en el Padrón.

Cuando se niege la inscripción al Padrón, la modificación de la clasificación, se determine la suspensión o cancelación del registro, se le comunicará por escrito al interesado las causas que llevaron a la administración para tomar dicha decisión, a fin de que el afectado pueda interponer el recurso de revocación procedente.

2.3.5 Tipos de Bienes Materia de Adquisición

La Administración Pública para poder lograr el cumplimiento de sus atribuciones requiere la más amplia variedad de bienes, estos son de dos tipos: Bienes Inmuebles, regulados en todo lo concerniente por la Ley General de Bienes Nacionales y de los Bienes Muebles, regulados por la Ley de Adquisición, Arrendamientos y Servicios relacionados con bienes muebles.

Los Bienes Muebles que son los que nos interesan por ser parte integral del tema que nos ocupa, se pueden dividir en: a) Bienes de consumo y, b) Bienes de Inversión o instrumentales.

Los bienes de consumo son aquellos que por utilización en el desarrollo de las actividades que realizan las Dependencias y Entidades, tienen un desgaste total o parcial no siendo susceptibles de ser inventariados individualmente, dada su naturaleza y finalidad de servicio. Como ejemplo podemos citar las materias primas, los medicamentos, artículos de aseo y limpieza, la papelería, etc.

Los bienes de inversión son los considerados como complemento o medios para el desarrollo de las actividades que realizan los órganos de la Administración Pública, son bienes susceptibles de registro individual, dada su naturaleza y finalidad de servicio. Entre los artículos agrupados en este rubro se encuentra el mobiliario de oficina, el equipo, y en sí, todo aquel bien que forma parte del servicio del inmueble.

La Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles en el apartado de definiciones, considera a los bienes, como los bienes muebles, sean de consumo o de inversión.

Asímismo los bienes, para dicha norma, pueden ser: a) Bienes de línea; b) Bienes de fabricación especial, y c) Bienes de adquisición repetitiva.

a) Los Bienes de Línea son aquellos Bienes muebles que son producidos en forma repetitiva por el fabricante y que comunmente están disponibles para satisfacer -- una necesidad, en forma inmediata para cualquier cliente.

b) Los Bienes de Fabricación Especial son --- aquellos Bienes Muebles que solamente se fabrican a solicitud específica de la Administración.

c) Bienes de Adquisición repetitiva son aquellos Bienes Muebles que son de consumo constante y que la Dependencia o Entidad adquieren en forma reiterada a lo largo del año.

Esta clasificación de bienes no va en contra de la ya propuesta, Bienes de Consumo y de inversión, es -- más bien complementaria.

Queda pues, claramente marcado cual será el objeto del contrato de adquisición de bienes muebles, recordando que la clasificación a que hace mención el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal es en base a las necesidades de bienes que requieren las Dependencias y Entidades de la Administración.

2.4 El Procedimiento de Adquisición de Bienes en la Administración Pública Federal.

Como ya se menciona a través del desarrollo del presente trabajo, existen dos medios o procedimientos para adquirir bienes, que son aplicados y regulados por los ordenamientos de cada país, de acuerdo al grado de desarrollo social, político y económico.

La negociación es el primer procedimiento de los dos mencionados medios para adjudicar los contratos de adquisición, el cual consiste en la técnica o medio de compra en el cual, la parte adquirente debe tener en mente la calidad y especificaciones del producto que desea, procediendo mediante la investigación de mercado y análisis de las posibles fuentes de suministro, a obtener el mejor precio para el Artículo, así como las mejores condiciones de

entrega (oportunidad) y servicio por parte del Proveedor o co-contratante.

Ya con anterioridad expusimos las definiciones de autores norteamericanos al respecto de la negociación, en la que se destaca la pericia de las partes para llegar a un acuerdo satisfactorio en lo que se refiere al objeto del contrato, tal como sería el precio, la cantidad, la oportunidad, la calidad y el servicio oportuno.

En dicho procedimiento se discuten todos los aspectos que repercuten en el precio final del bien a adquirir, como lo es la calidad, la cantidad, la oportunidad en cuanto a la entrega, los servicios al cliente por parte del vendedor, etc.

La negociación es posible a partir de una necesidad real, el área encargada de adquirir los insumos debe evaluar las posibles fuentes de suministro. La negociación entre comprador y vendedor inicia cuando se presenta la necesidad por adquirir un bien, existen los posibles proveedores, y éstos han acudido con el comprador a fin de satisfacer las necesidades de éste último.

Las discusiones no versan sobre el precio del artículo, se llega a transacciones como resultado de las discusiones sobre el objeto del contrato, estableciéndose - como resultado, las obligaciones de cada una de las partes.

En la negociación, las partes tienen oportunidad de discutir todas las fases de la posible compra, cosa que no ocurre cuando la operación se hace en base al procedimiento de entrega de ofertas en sobre cerrado.

La negociación en nuestra legislación administrativa es una forma excepcional de contratación, procediendo, como dice bien el autor Costarricense Jorge Romero Pérez "sólo cuando el ente administrativo no puede llevar a efecto la licitación o concurso público, debido a que por la naturaleza del objeto contractual, por el uso o destino de los bienes o por especiales seguridades que requieran sólo un oferente, puede negociar el Estado". 66/

Dicha figura, la negociación, era la manera tradicional de realizar las transacciones comerciales entre

66/ Romero Pérez Jorge E. Dr. "La Licitación Pública en Costa Rica". Pág. 119

los Proveedores y Estados, pero debido a una serie de anomalías en la adjudicación de los contratos, se optó por darle transparencia a la actuación de la administración en el manejo de los dineros públicos, a fin de evitar favoritismo, nepotismos, compadrazgos, y en última instancia el delito de cohecho.

De acuerdo al texto del artículo 134 Constitucional, todas las adquisiciones que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública deberán de sujetarse al procedimiento de licitación pública, que es el procedimiento legal de adquisición de bienes. Cabe aclarar que existen excepciones a la regla, mismas que son contempladas en el Artículo 37 de la Ley Reglamentaria del precepto constitucional que regula las adquisiciones de bienes, - el Artículo 134 Constitucional, y que en su oportunidad estudiaremos.

Es pues la figura de la licitación pública, - la que analizaremos en sus distintas etapas, haciendo la aclaración que el término de Licitación Pública y concurso es, para nosotros, sinónimos, pero que debido a que nuestra Carta Magna se refiere a que todas las adquisiciones del --

Sector Público se harán mediante el procedimiento de licitación pública, éste será el término en que de aquí en adelante emplearemos al referirnos a dicha figura.

2.4.1 Licitación

La Licitación pública es el procedimiento que permite al Estado un control más amplio sobre el Gasto Público destinado a las adquisiciones que se realizan con cargo al Presupuesto Federal al celebrar una serie de actuaciones tendientes a la celebración de un contrato, ya sea de adquisición de bienes muebles o bien, de obra pública.

Jorge E. Romero Pérez define a la Licitación Pública como "un procedimiento administrativo tipificado -- por una serie de actos cuyo objetivo es la selección del -- contratista (Proveedor) más idóneo, para lo cual cursa invitación la Administración, en forma pública y general, a los potenciales oferentes, para que estos hagan llegar sus plicas a las oficinas receptoras estatales con la finalidad de que aquella las estudie, clasifique y adjudique las (o - la) que considere como "mejor oferta" o, por lo contrario, declare desierto el concurso". 67/

67/ Romero Pérez, Jorge . Op. Cit. Págs. 147-148

Hay que hacer la aclaración que en adelante, al hablar sobre concurso, nos referiremos a la licitación pública, que es el término con que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos distingue a la mencionada figura, aún cuando las Leyes y Normas vigentes la denominan como -- concurso.

Es la Licitación Pública el instrumento por el que el particular colabora con la Administración Pública en la tarea que ésta tiene que realizar, satisfaciendo las necesidades de Servicios Públicos requeridos por la Sociedad y tutelando el Interés Público.

Para Rafael Bielsa la Licitación Pública es - "una institución típica de garantía del interés público (moralidad y conveniencia administrativa)". 68/ El mismo autor considera a la licitación pública como una figura de interés público y que uno de sus principios fundamentales es el de la igualdad jurídica de los postulantes, y agrega: - "la importancia de la Licitación Pública en los contratos administrativos crece incesantemente y ello no sólo por razones de orden económico-financiero solamente, sino, y sobre todo

68/ Bielsa, Rafael. Op. Cit. Pág. 165

de indole jurídico y moral". 69/ Este último párrafo merece especial análisis, ya que dichos supuestos han sido recogidos por la Legislación Nacional, ya que en primer lugar - era necesaria una sistematización de la regulación jurídica existente en materia de contratos de adquisiciones, orientada a principios de igualdad, publicidad y transparencia administrativa, esto último, ya en materia de moralidad administrativa.

Al conceptualizar la figura en cuestión, Bielsa nos dice que la "Licitación es un procedimiento legal y técnico que permite a la Administración Pública conocer a quienes pueden (en mejores condiciones de idoneidad y conveniencia) prestar servicios o realizar obras". 70/ Agregáramos, por nuestra parte, que además es válido dicho procedimiento para la compra de bienes necesarios para que el Estado pueda cumplir sus funciones encomendadas. Entre las ventajas que enumera Bielsa, en cuanto al procedimiento de Licitación Pública se encuentran las siguientes: Evita el favoritismo político, administrativo, o particular, en cuanto a la moralidad, ya en las ventajas del orden constitucio

69/ Idem

70/ Ibidem. Pág. 167

nal, estas se refieren a la igualdad de los proponentes, ya que, "en igualdad de condiciones generales se acredita al - que posea más idoneidad técnica, financiera y moral". 71/

Roberto Dromí nos dice que, la Licitación Pública "es un procedimiento legal y técnico de invitación a los interesados, para que, conforme a las bases preparadas al efecto, llamadas "pliego de condiciones" formulen pro-- puestas, de entre las cuales se elige y acepta las más ventajosa, mediante la adjudicación, que perfecciona el contrato". 72/

Recaredo Fernández de Velasco define a la Licitación Pública como "un procedimiento administrativo (conjunto de actos) que tienen que ver' con la formación del vínculo jurídico, con la forma de celebrar los contratos" 73/ Otro brillante tratadista, en este caso brasileño, Adilson Abreu Dallari, define a la Licitación como "un procedimien-

71/ Ibídem. Pág. 168

72/ Dromí, Jose Roberto. "Jurisprudencia Argentina". No. 4622. Pág. 2

73/ Fernández de Velasco, Recaredo. "Los Contratos Administrativos". Pág. 106.

to administrativo unilateral vinculado a la preparación y -
preliminares de un contrato de compra-venta en que partici-
pa la Administración". 74/

Como vemos a partir de la lectura de las dife-
rentes definiciones de lo que los tratadistas consideran --
por Licitación Pública podemos mencionar que ésta es una se-
rie de actos concatenados, preparatorios para la celebra---
ción de un contrato administrativo de compra-venta de bienes
muebles (pudiendo así mismo ser para la celebración de con-
tratos de obra pública, arrendamientos o servicios) previa
convocatoria de carácter público y general, por medio de la
cual el Estado selecciona la oferta más idónea en cuanto a
precio, calidad y oportunidad, sin olvidar por supuesto al
servicio.

La idea filosófica que inspira a la Licita---
ción es la de garantizar la moralidad administrativa, impi-
diendo hasta lo más posible el favoritismo y los vicios co-
munes a la adjudicación de un contrato administrativo, me-
diante la observancia de las normas respectivas. La Licita

74/ Abreu Dallari, Adilsón. "Vicios en la Adjudicación en
el Procedimiento licitatorio". Págs. 18-19

ción tiene sus principios fundamentales, mismos que líneas arriba mencionamos y que son "la igualdad y la competencia o concurrencia, en el cual la igualdad es un principio garantizado por la propia Constitución para todo individuo y en cuanto a la concurrencia, se tiene la posibilidad de obtener las mejores condiciones para contratar por parte del Estado, al escoger la mejor oferta de entre todos los Proveedores participantes u oferentes.

Para Gastón Jeze, la licitación debe respetar tres principios: el de publicidad, el de competencia y el de igualdad.

El principio de publicidad es "la garantía de que todo se hará correctamente" 75/ ; la competencia se da con el objeto de "llamar al mayor número de competidores, - así, se tendrán mayores posibilidades de obtener mejores -- condiciones. 76/, en cuanto a la igualdad, ésta es la consecuencia lógica del principio de competencia, por lo que - "no debe existir ningún motivo de preferencia, fuera de las ventajas que se dan a la Administración, debe elegirse a --

75/ Jeze, Gastón, "Principios Generales de Derecho Administrativo". Pág. 90

76/ Ibídem. Pág. 91

quien hace mejores ofertas". 77/ , es decir las condiciones son las mismas para todos, a excepción de las que señala la Ley para preferir en igualdad de condiciones u ofertas las que presenten las empresas ejidales, los grupos urbanos y rurales marginados, así como las empresas del propio Estado. Lo anterior resulta obvio, pues el espíritu de la Ley previene el ayudar a los socialmente desprotegidos, y en el caso de las empresas paraestatales, fomentar la competitividad de dichos organismos. Asimismo, la adjudicación debe recaer en la oferta más ventajosa para la Administración.

Cumpliendo con estos tres principios fundamentales, la Licitación podrá ser, según el autor citado, "un procedimiento que tiene por finalidad presentar al agente público competente para concluir el contrato, un contratante capaz, solvente, serio, que ofrezca las mejores condiciones y desee ejecutar el contrato proyectado". 78/

A nuestro muy particular punto de vista, podemos agregar otro principio, que sería el denominado "princi

77/ Ibídem. Pág. 99

78/ Ibídem. Pág. 109

pío de seguridad jurídica de los participantes", es decir, los proponentes (todos) actúan de buena fé y con apego a -- las normas establecidas, esperando por ende, el mismo comportamiento o actitud por parte del Estado.

Los principios mencionados son validos para - todos los Proveedores participantes en la licitación, ¿Pero que ventajas obtiene el Estado al utilizar dicho procedimiento para adjudicar los contratos administrativos de adquisición de bienes muebles?.

Al respecto mencionaremos una serie de principios validos para la Licitación y que resultan una ventaja para el Estado cuando se siguen las normas reguladoras de - dicho procedimiento, y estos principios son:

1.- Se impulsa y desarrolla la moralidad administrativa del servidor público, por medio del control y vigilancia del manejo de los fondos públicos destinados a las adquisiciones.

2.- El ahorro, a través de la adjudicación -- del contrato a la oferta que ofrezca las condiciones más -- ventajosas para la Administración.

A continuación mencionaremos las características principales del procedimiento licitatorio: a) Existe -- una invitación amplia y general para participar en la licitación; 2) Hay igualdad de trato a los oferentes por parte del Estado; 3) La adjudicación del contrato debe recaer en la mejor oferta (evaluada globalmente); 4) Existe un documento donde se fijan las especificaciones del producto o -- bien a adquirirse, denominado "Bases"; 5) La convocatoria es publicada en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de mayor circulación; 6) El Proveedor oferente debe otorgar las garantías debidas (de participación, inicialmente y de cumplimiento, en caso de ser el ganador; 7) Las ofertas se presentan en sobre cerrado; 8) Existe un me dio de impugnación que se puede hacer valer durante y des-- pués del procedimiento por violaciones al mismo; 9) La --- existencia de presupuesto disponible y autorizado en la par tida presupuestal correspondiente, para proceder a la convocatoria; 10) Supervisión y vigilancia por parte de la SECO GEF, durante la elaboración y publicación de la convocato-- ria y bases de la licitación y durante el desarrollo del pro cedimiento, si dicha Dependencia lo juzga conveniente.

Es pues, la licitación pública un mecanismo - fiscalizador o termómetro de la legalidad administrativa y

la sana gestión pública.

2.4.1.1 Tipos de Concurso o Licitación Pública

Para la adquisición de los bienes que requiere la Administración Pública, es necesaria la celebración - de concursos o Licitaciones Públicas, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 134 Constitucional, mismas que pueden ser de varios tipos, de acuerdo a como lo señala la --- "Norma de Concursos para la Adquisición de Bienes", que da la siguiente clasificación:

- a) De acuerdo al Monto de la Adquisición;
 - Concursos Mayores
 - Concursos Menores
- b) De Acuerdo a la Procedencia de los Bienes
 - Concursos Nacionales
 - Concursos Internacionales
- c) Concursos de dos pasos

Referente a la clasificación en base al monto de la adquisición, la norma establece que el Concurso - Mayor es aquel en que se deben de desahogar todas las etapas previstas del procedimiento de Licitación, en la Norma respectiva, que inicia desde la elaboración de la Convoca-

toria y bases de la Licitación, hasta la aceptación o rechazo de los bienes materia del contrato.

El Concurso Menor no requiere del desahogo de todas las etapas del procedimiento de Licitación descritas en la norma, ya que cuenta sobremanera la naturaleza de los bienes objeto de Licitación.

Hay que hacer la aclaración que en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, no se establece dicha clasificación en base a como lo contempla la norma (mayor o menor desahogo de las etapas que comprenden el procedimiento de licitación pública para atribuirle la denominación de -- Concurso Mayor o Menor), sino dicha clasificación es válida en cuanto al número de participantes que como mínimo se requiere para llevar a cabo la Licitación Pública con objeto de adjudicar un contrato de adquisición de bienes muebles. Con base a lo anterior podemos afirmar que cuando se requiere para la adjudicación de un contrato de adquisición de -- bienes muebles, las proposiciones de cuando menos tres oferentes, de acuerdo con la clasificación en base al monto de la adquisición, tendremos un Concurso Menor. Asimismo, cuando para adjudicar el contrato administrativo mediante Licitación Pública, se requiera la presentación de cuando menos -

ocho proposiciones, estaremos frente al denominado Concurso Mayor.

Cabe puntualizar que la clasificación de acuerdo al monto de la adquisición se da en base al número de -- ofertas que como mínimo se deben de presentar y no como la - norma lo contempla, en base al Mayor o Menor desahogo de las etapas previstas del procedimiento de Licitación Pública.

En cuanto al criterio de clasificación de acuerdo a la procedencia de los bienes, la licitación será nacional cuando se exige la participación de Proveedores establecidos en el país que demuestren contar con un mínimo de 50% de contenido nacional en la producción de los bienes, incluyendo la mano de obra.

Normalmente se celebran licitaciones nacionales, pero en caso de que, una vez celebrados estos no se adjudiquen los contratos, o no se hayan encontrado cuando menos dos Proveedores para realizar dicho procedimiento, procederá la realización de la Licitación Pública de carácter internacional. Otras causas por las cuales opera la celebración de licitaciones de carácter internacional, son las contempladas en la Norma para celebrar concursos, y estas son:

- Cuando la cotización de los Proveedores nacionales excedan el margen de preferencia en sobreprecio, - que fijen las disposiciones legales vigentes, al efectuar - comparaciones con las cotizaciones de Proveedores extranjeros.

- Cuando exista financiamiento exterior y el organismo internacional exiga la celebración de licitación de carácter internacional.

- Cuando los bienes por adquirir no sean de - posible sustitución por bienes nacionales.

- Cuando no sea suficiente la producción nacional.

- Cuando los bienes de fabricación nacional - no cumplan los requisitos de calidad que se necesite.

En este contexto, surge la necesidad de crear un organo de concertación con el sector privado, con el propósito de lograr la sustitución de importaciones, es así como se crean las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento, mismas que se darán en función del volumen e importancia de adquisición de bienes y servicios de procedencia extranjera que realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

El objeto de dicho organo será el propiciar y fortalecer la comunicación entre la propia Administración y los Proveedores Nacionales, a fin de estimular la oferta de bienes y obtener las mejores condiciones de precio y calidad. Dichas comisiones estarán formadas por representantes de la Dependencia o Entidad de que se trate y de los Proveedores representados por las organizaciones empresariales, - industriales, a fin de propiciar la sustitución de importaciones.

La integración de dicha comisión se conforma de la siguiente manera; por parte de la Dependencia o Entidad, su titular, los funcionarios de abastecimiento, de contraloría interna y del área de planeación; por parte del -- Ejecutivo Federal, representantes de la S.H. y C.P. y -- S.P.P. y por parte del sector privado, un representante de la Cámara Nacional de la Industria de la transformación y - Cámaras afines.

Por último, brevemente, de acuerdo a la Norma de Concursos para la Adquisición de Bienes, el Concurso de dos pasos se da cuando no se conoce con precisión las características y las especificaciones de los bienes que se re-quieren, el primer paso consiste en evaluar las ofertas con

base a las características técnicas de los bienes, en el segundo paso se evalúan únicamente las ofertas técnicamente aceptadas.

2.4.1.2 Elaboración de la Convocatoria

La Convocatoria es el documento por el cual - la Administración Pública, la Institución Licitante, invita a los Proveedores para que participen en el concurso para - la adjudicación de los bienes que en dicho documento se mencionan, además, se debe indicar los requisitos mínimos del bien para poderlo identificar y, por supuesto, la referen--cia a la cual deben hacer mención los interesados que parti--cipan en dicha licitación.

Este instrumento es la materialización del -- principio de publicidad de la Licitación Pública, ya que a través de dicho documento los particulares interesados se - enteran de la realización de dicho evento.

Las Dependencias o Entidades a través del Co--mité de Compras respectivo, deberán vigilar que se prepare debidamente la Convocatoria, mismo que deberá contener:

- a) El nombre, denominación o razón social de la Dependencia o Entidad convocante
- b) La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes que sean objeto de la licitación
- c) Deberá indicarse el lugar, fecha y hora en que los interesados podrán adquirir las bases y especificaciones del objeto de la licitación, así como el costo de dichos documentos.
- d) Se deberá indicar, asimismo, lugar, fecha y hora de celebración del acto de apertura de ofertas

Las Convocatorias podrán referirse a uno o varios contratos o pedidos, esto con el fin de disminuir trabajo y gastos y siempre que el convocante lo juzge conve---viente.

Como ya se menciona, el Comité de compras de cada Dependencia o Entidad, es el cuerpo coelgiado encargado de aprobar la convocatoria y las bases de la licitación pública, dichos Comités son de carácter interno, pues cada Dependencia o Entidad deberá contar con su propio Comité. -- Las funciones de dicho Comité serán la de elaborar y vigi--lar sus normas específicas del proceso de adquisición; emi--tir corresponsablemente las decisiones sobre las adquisiciou

nes de monto importante, controlar y evitar las desviaciones al programa anual de adquisiciones; vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que incidan en las adquisiciones y aprobar internamente la elaboración de la Convocatoria y las bases de la Licitación.

De acuerdo a la Ley de Adquisiciones, el objeto de dichos Comités será el determinar las acciones tendientes a la optimización de recursos que se destinen a la compra de bienes, vigilar el cumplimiento de las normas o marco jurídico del abastecimiento, así como vigilar el cumplimiento de las metas establecidas en cuanto a adquisiciones.

2.4.1.3 Elaboración de las Bases de la Licitación

Las bases de la Licitación es el instrumento por el cual, el organo de la Administración Pública comunica a los Proveedores interesados en participar en el procedimiento de adjudicación del contrato en cuestión, denominando licitación pública, los datos específicos del bien, a adquirir, las condiciones y requisitos fijados por la Dependencia o Entidad licitante, etc.

Los requisitos mínimos que deben contener las bases se encuentran en la "Norma de Concursos para la Adquisición de Bienes Muebles", el objeto de elaborar las bases del concurso y proporcionarlas a los interesados, es el de garantizar la transparencia del proceso licitatorio, así como respetar la igualdad jurídica de los participantes, al asegurarles la misma oportunidad para conocer la descripción del bien objeto de la licitación, así como sus especificaciones, a fin de que estén en condición de presentar -- sus ofertas a la Administración Pública, para que ésta proceda a evaluarlas.

El Artículo 28 de la Ley de la Materia, indica de manera general cuales son las características que deben satisfacer las bases.

En principio se deben elaborar las bases para cada licitación pública en particular, debiendo contener la descripción completa y precisa de los bienes materia de la convocatoria, se debe hacer especial mención sobre los requerimientos técnicos del bien, así como de las circunstancias especiales de dicho bien a adquirir a fin de que cuente el Proveedor con todos los elementos de juicio para que

proceda a proponer una oferta real y ventajosa para los intereses del Estado.

Pero, ¿Cuáles son los requisitos mínimos que deben contener las bases?. Dichos requisitos pueden ser -- considerados de dos tipos, a saber:

- a) Requisitos o condiciones generales
- b) Requisitos o condiciones particulares o técnicas

Las condiciones generales son los datos relativos a la Dependencia convocante, el tipo de Concurso de que se trate (Mayor, Menor, Nacional o Internacional), el número de concurso de que se trate, etc., y los requisitos o condiciones particulares son aquellos que tienen que ver con las especificaciones, calidad, características y objeto del bien materia de la licitación.

Los requisitos mínimos que contemplan las normas son los siguientes:

- a) De información general
- b) De información específica de los bienes sujetos a la licitación
- c) De información específica relativa a la licitación

- d) Los aspectos económicos
- e) Los requisitos que deben cubrir los Proveedores participantes
- f) Los criterios aplicables para la adjudicación del contrato

a) Los datos que aquí se contienen son datos de referencia para el Proveedor interesado, y en ellos se señalan; la Dependencia o Entidad convocante, el número de concurso y el tipo de concurso.

b) En este apartado se dan los datos específicos acerca de los bienes materia de licitación, como lo es la descripción completa de los bienes; las refacciones; --- cuando se requiera asistencia técnica y capacitación, en el caso de artículos con innovaciones tecnológicas; las especificaciones y calidad, así como la cantidad de los bienes requeridos; las unidades que se utilizaran; los tiempos de entrega; el tipo de empaque; los tiempos de entrega, así como el período de garantía; el lugar de entrega; el medio de transporte y el aseguramiento de la mercancía durante éste.

c) En cuanto a la información específica en cuanto al concurso tenemos las garantías que deberá proporcionar el oferente y cuyo monto deberá indicarse a fin de -

garantizar la oferta, el cumplimiento del pedido o contrato y la operación del equipo en estos dos últimos casos, en el supuesto de que sea el Proveedor favorecido con el fallo -- del procedimiento en cuestión. Asimismo se contempla lo relativo a los poderes que deberán tenerse, dependiendo de la etapa del procedimiento de licitación de que se trate, además, se contemplan los datos relativos a la entrega de ofertas y garantías; la fecha, lugar y hora en que tendrá verificativo el acto de apertura de ofertas; la forma y fecha - para llevar a cabo el acto de fallo y la firma del contrato.

d) En este apartado figuran las condiciones - de pago, el tipo de precio (firmes o sujetos a escalación); lo relativo a impuestos y derechos.

e) El principal requisito que debe satisfacer en este punto el oferente es el del acreditamiento del registro en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, así como demostrar su idoneidad para cumplir el posible contrato a través de su experiencia, aspectos -- técnicos y legales, capacidad instalada, capacidad financiera, aspectos laborales, etc.

f) En este último apartado se contemplan: el sistema de evaluación de Proveedores, ofertas y criterios para adjudicar el contrato.

Existen además otros aspectos que deben contemplarse en la elaboración de las bases, como son: las facilidades de mantenimiento, las visitas de supervisión a las instalaciones de los Proveedores concursantes, lo relativo al control de calidad del producto, así como las pruebas o análisis requeridos. Se deberá indicar cuando procederán las posibles modificaciones al contrato, las causales de descalificación de los participantes en el evento así como los casos para suspender temporalmente un concurso, cancelarlo, declararlo nulo y las causas para rescindir el contrato, la forma y plazo para solicitar aclaraciones a las bases.

Muy importante resulta que se mencione en tal documento la manera de resolver las inconformidades y controversias que se presenten durante el desarrollo de la Licitación, aunque la Ley establece claramente los procedimientos para hacer valer tal medio de defensa ante la SECOGEF.

De lo que se trata es de precisar conceptos, cantidades, objetos, formas y modos para realizar la Licitación, a fin de evitar, en lo posible, inconformidades y controversias por el procedimiento de adjudicación del contrato, logrando con ello la obtención de los bienes necesarios para el Estado en la cantidad, calidad y precio preciso.

Se debe marcar de manera clara el margen de - preferencia que gozaran los concursantes nacionales con respecto a los extranjeros, en el texto del documento.

Para concluir con este inciso, cabe señalar - que una adecuada elaboración de las bases de la licitación, disminuye los casos de impugnación de los procedimientos -- tendientes a la adjudicación del contrato de adquisición de bienes muebles, por parte de los Proveedores participantes en dicho evento.

2.4.1.4. Exención al Procedimiento de Licitación Pública.

Existen dentro de la normativa vigente, en materia de adquisiciones, casos de excepción al procedimiento de Licitación Pública, mismos que se presentan cuando el --

procedimiento licitatorio no es el idóneo para adjudicar un contrato de adquisición de bienes, debiéndose acreditar en tal supuesto, que el ejercicio de tal opción se funda en -- criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, principios que son análogos a los que operan en el procedimiento de licitación Pública.

Lucia Valle Figueiredo sostiene que la licitación no opera cuando no estan en confrontación-ni el principio de igualdad ni el de concurrencia o competición. 79/

La autora citada enuncia los diversos tipos - de dispensas que hay para la Licitación Pública y estas son: a) En razón al objeto; b) en razón a la persona; c) en razón de una situación excepcional, y; d) en razón de nequeño valor. 80/

En razón al objeto se entiende cuando se desea adquirir un objeto único y singular (una obra de arte), o un artículo de patente o Proveedor Único, o un bien perecedero.

79 / Valle F. Lucia "Licitación y Admon. Indirecta". Pág.43

80 / Idem

En cuanto a la persona, cabe la explicación - enunciada en cuanto al Proveedor único o al que posee la patente del bien, agregando que, dentro de este mismo apartado podemos considerar los Proveedores que la propia Ley les da una situación preferencial, como es el caso de los grupos campesinos agrupados en organización ejidal, los grupos urbanos y rurales marginados, etc.

Por lo que se refiere a una situación excepcional, podemos mencionar los casos en los cuales, por razones de emergencia, desastre, perturbación del orden público, sea urgente la adquisición de bienes, el ejemplo más ilustrativo para este supuesto lo encontramos en el terremoto - que asoló a la Cd. de México en septiembre de 1985.

Referente al punto de la dispensa por pequeño monto o valor, esta se justifica por la no conveniencia a causa de los trámites, gastos y formalidades que dicho procedimiento reviste y en el presente supuesto no se justifica.

Marienhoff, citado por Roberto Dromí, explica que dicha excepción se justifica debido a la "escasa magnitud económica de la contratación a realizarse". 81/

81/ Marienhoff, Miguel S. Cit. por Dromí J. Roberto. "Excepciones a la Licitación Pública por monto menor y trabajos adicionales". Pág.14

Ignacio Pichardo Pagasa considera que existen diversas condiciones para dispensar de la celebración de la licitación pública y entre ellos destaca los bienes sujetos a convenios de suministros vigentes, por ser compras de carácter urgente (emergencia) o por que se trate de bienes o productos de características especiales. 82/

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y ---
Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, --
contempla en su artículo 37 las siguientes excepciones al -
procedimiento de Licitación Pública:

- Las adquisiciones para casos de emergencia o peligro de la estabilidad del País.
- Cuando se trate de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semi procesados.
- Cuando no existan en el mercado al menos -- tres proveedores para dicho producto
- Por servicios de mantenimiento y conserva-- ción en los que no es posible precisar su - alcance
- Cuando se trate de adquisiciones de bienes no comunes de comercio
- Cuando se hubiere rescindido el contrato

- En el caso de que las operaciones se lleven a cabo con campesinos, o grupos urbanos marginados
- Cuando las adquisiciones se realicen para el otorgamiento de prestaciones de carácter social al personal que les preste servicios como complemento de su objeto o fines propios y para el cumplimiento de sus programas autorizados.

Además de las anteriores excepciones al procedimiento de licitación Pública, esta la contemplada en el artículo 26 de la Ley de la Materia, y es el supuesto de que el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona, por ser ella la titular de la patente de los bienes de que se trate.

Por último, intentaremos clasificar las excepciones al procedimiento de licitación Pública de acuerdo a los criterios manejados, en el siguiente cuadro sinoptico:

EXCEPCIONES
AL
PROCEDIMIENTO
DE
LICITACION
PUBLICA

En cuanto al objeto
materia del contra-
to

- Adquisición de bienes perecederos
- Servicios de mantenimiento y con-
servación (en los que sea imposi-
ble precisar su alcance)
- Bienes para otorgar prestaciones
sociales a los trabajadores

En cuanto a la per-
sona o co-contratan-
te

- Cuando sólo pueda contratarse con
determinada persona
- Cuando no existan cuando menos tres
Proveedores idóneos
- Adquisiciones a campesinos o gru-
pos urbanos y rurales marginados.

En caso de situaciones
imprevistas o extraor-
dinarias

- Condiciones o circunstancias
extraordinarias
- Cuando se altere la estabilidad
de alguna zona o región del País
- Cuando se hubiere rescindido un
contrato

Por monto o cuantía
menor

- Cuando el monto de la adquisi-
ción no exceda el máximo señala-
do en el artículo 31 del decre-
to del Presupuesto de Egresos
de la Federación para 1987 (pa-
ra adjudicaciones directas)

2.5 Desarrollo de la Licitación Pública

La serie de etapas tendientes a la adjudicación de un pedido o un contrato de adquisición de bienes --muebles, mismas que deben de apegarse a la normativa vigente, serán objeto de análisis en lo subsecuente, empezando por la entrega de las bases, el acto de apertura de ofertas, la evaluación de las mismas, la adjudicación, el acto del fallo, la notificación de éste último, la firma del pedido o contrato y finalmente, la entrega de los bienes por parte -del Proveedor, con la subsecuente actividad de aceptación o rechazo de los mismos.

2.5.1 Publicación de la Convocatoria

En el inciso relativo a la elaboración de la Convocatoria se comento los pormenores de dicha actividad, como son los requisitos, sus características, etc. En dicha ocasión lo definimos como el documento por el cual se -hace una invitación abierta, general, para los Proveedores de la Administración Pública Federal, a fin de que participen y compitan en el procedimiento de Licitación Pública, -cuyo objeto será el adjudicar un pedido o contrato al Pro--

veedor que presente las mejores condiciones de compra-venta para la propia Administración.

La publicación de la Convocatoria se hará en dos de los Diarios de Mayor circulación Nacional y simultáneamente, en uno de la Entidad Federativa en donde haya de ser adquirido el bien. Asimismo se prevee la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de que la Dependencia o Entidad -- convocante estime que puedan existir Proveedores idóneos -- fuera del País, se podrá enviar copias de la Convocatoria a las representaciones diplomáticas acreditadas en México, a fin de que se procure su participación pudiéndose mandar pu blicar dicha convocatoria en diarios o revistas de mayor -- circulación internacionales del país donde se encuentren los Proveedores potenciales.

Cabe destacar que para la publicación de una Convocatoria de licitación de carácter internacional, debe ser sancionada previamente por: a) Internamente por la Comi sión Consultiva Mixta del Abastecimiento, y; b) Externamente, por la Dependencia cabeza del sector que corresponda.

2.5.1.1 Entrega de las Bases a los Proveedores Interesados

Las bases de la Licitación Pública se elaboran siguiendo los lineamientos establecidos en la Norma de Concurso y que son el instrumento básico del proceso de licitación, ya que en ellas se dictan las "reglas del juego", pues en ellas se definen con claridad y precisión a los interesados en participar, la descripción y características de los bienes materia de la convocatoria y todo tipo de información que permita a los Proveedores, la elaboración de su oferta en las mejores condiciones para el Estado y de paso, evitar cualquier punto obscuro en el procedimiento, previniendo con ello cualquier tipo de inconformidad por parte del Proveedor.

En dicho documento se deben enunciar los criterios que se seguirán para la evaluación de las ofertas, adjudicación de los contratos y las normas de calidad que se utilizarán para la aceptación o rechazo de los bienes

La fecha de entrega de las bases a los interesados, así como la información del precio de las mismas, deberá indicarse en el texto de la convocatoria. También se

indicará el órgano o servidor público al que se deberá acudir para adquirir las bases.

2.5.2 Acto de Apertura de Ofertas

La oferta es la propuesta que realiza el particular a la Administración, en atención a la Convocatoria para licitar sobre determinado bien. Dicha propuesta debe ser presentada en sobre cerrado y constituye un acto jurídico, - una manifestación de voluntad por parte del Proveedor, por la cual se obliga ante la propia Administración a sostener - las condiciones de venta de los artículos solicitados, con - objeto de lograr la adjudicación del pedido o contrato sujeto a concurso.

En las bases se señalará el lugar y la fecha - límite para recibir las propuestas, así como el servidor público encargado de recibirlas.

El objeto de que las ofertas sean presentadas en sobres cerrados es para evitar la posibilidad de alterar las propuestas contenidas en ellos, garantizándose así, uno de los principios fundamentales de toda licitación pública, la igualdad de trato. Dicho procedimiento, la oferta pre--

sentada en sobre cerrado, beneficia igualmente a la Administración Pública, ya que al desconocer los postores las proposiciones de sus competidores, pueden ofrecer condiciones más favorables para el Estado.

Todo Proveedor que cubra los requisitos solicitados tanto en la Convocatoria como en las bases de la licitación, tiene derecho a participar presentando sus respectivas propuestas.

La recepción de ofertas se hará en los términos enunciados en las bases y deberá ser realizada durante la hora anterior a la celebración del acto de apertura de ofertas. A las ofertas deberá acompañarse las garantías solicitadas, así como los poderes que se otorguen a las personas que asisten el acto.

Al irse recibiendo las ofertas, se registrarán a los participantes en una lista donde se indicará los nombres o razones sociales de los concursantes y de la persona que asiste el acto.

El titular de la Dependencia o Entidad, o en su caso, el Comité de Compras, nombrará a los funcionarios que deban acudir al Acto de Apertura de Ofertas. La fecha, lugar y hora para la celebración del evento deberá ser indicada en el cuerpo de las bases.

El inicio del acto tendrá lugar a la hora señalada, cerrandose el recinto y no admitiéndose a más asistentes. Se declarara formalmente el inicio del acto y se leera la lista de concursantes registrados, así como los de sus representantes.

Se procederá a abrir las ofertas recibidas y a la lectura de las mismas, verificándose que cada una satisfaga los requisitos marcados en las bases, se leera la oferta, mencionándose la garantía presentada. Se informará de las proposiciones no aceptadas, exponiendo las razones o motivos de rechazo.

Una vez que se comunique la aceptación o desechamiento de las ofertas, el funcionario que preside el acto procederá de la manera como se indicó inicialmente en el texto de las bases, de acuerdo a las siguientes opciones:

1.- Previa evaluación de las ofertas, comunicar el fallo, indicando el monto y la forma de garantizar el cumplimiento del contrato, marcando la fecha para la formalización del contrato. (Cuando en las bases se estableció comunicar el fallo durante el Acto de Apertura de Ofertas).

2.- Comunicará la fecha en que se dará a conocer el fallo. (Sin la necesidad de efectuar Acto de Fallo).

3.- Comunicará la fecha, el lugar y la hora en que se celebrará el Acto del Fallo.

Asimismo, el funcionario podrá suspender temporalmente la licitación, o bien, declararlo desierto o cancelado. La suspensión del concurso operará cuando se presuma que existen casos de "Dumping", o arreglos entre los concursantes a fin de elevar los precios, pudiendo reanudarse la licitación en el momento en que desaparecen las causas que motivaron dicho acto.

La cancelación de la licitación opera por caso fortuito o de fuerza mayor, o si se comprueba la colusión de los participantes o "Dumping".

Los casos para declarar desierto el concurso

serán:

- Si no existen cuando menos tres concursantes o proponentes
- Si al abrir las ofertas no se encuentran por lo menos tres que cumplan los requisitos marcados en las bases
- Si después de hecha la evaluación de ofertas, no fuese posible la adjudicación a ningún -- participante.

Al final del Acto de Apertura de Ofertas se levantará acta circunstanciada de lo ahí ocurrido, acta que deberá ser firmada por los funcionarios que intervengan en el acto, así como por todos los concursantes presentes.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, - así como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tienen facultades para enviar interventores a dicho acto, de acuerdo a la importancia o trascendencia de la propia licitación.

Los efectos del Acto de Apertura de Ofertas - serán que, las ofertas se hagan públicas, que se proceda a evaluar las ofertas, y que proceda según el caso, a correr el tiempo para adjudicar el contrato y firma de éste.

2.5.3 Evaluación de las Ofertas

Uno de los objetivos fundamentales del procedimiento de Licitación Pública, es el de obtener para el Estado las mejores condiciones de comora, es decir, obtener - del Proveedor su mejor propuesta, su mejor oferta.

Se menciona con anterioridad que el fallo de la licitación pudiera darse, de acuerdo a lo establecido -- en el documento de las bases, dentro del Acto de Apertura de Ofertas, o bien, fijarse fecha posterior para determinar el fallo y, por último, fijar fecha, lugar y hora en que tendrá verificativo el Acto de Fallo.

De lo anterior, tenemos que la evaluación de ofertas puede darse en tres momentos diferentes, en concordancia con la resolución que se de al Acta de Apertura de - Ofertas y lo indicado por el texto de las bases, estos momentos serán:

1.- Evaluación de las ofertas durante el Acto de Apertura de Ofertas, después de evaluar las Ofertas se dará el fallo.

2.- Evaluación de las ofertas cuando el fallo deba de darse con fecha posterior al Acto de Apertura de Ofertas, al término de éste, se dará fecha para emitir el fallo y durante dicho lapso intermedio procedera a evaluarse las ofertas.

3.- Evaluación de ofertas cuando se fija fecha posterior para el desahogo del Acto del Fallo, durante dicho intervalo se efectuará la evaluación.

De acuerdo a lo marcado en la Ley de Adquisiciones, con base en el análisis comparativo de las propuestas admitidas y en concordancia con el presupuesto autorizado, se emitirá dictamen mediante el cual se procederá a adjudicar el contrato en juego al proponente o los proponentes que reúnan las condiciones y requisitos pedidos por la Dependencia o Entidad convocante, debiendo garantizar los Proveedores ganadores, a satisfacción de la parte convocante, el cumplimiento de las obligaciones en cuestión.

La evaluación de las ofertas se dará comparando entre sí las ofertas recibidas y admitidas, valorando todas las condiciones ofrecidas por los distintos oferentes. Al comparar las ofertas se tomará en cuenta para cada caso, -- los ofrecimientos técnicos y económicos de las mismas, se -- examinará la viabilidad de las ofertas, haciendo un examen comparativo y ordenando las ofertas según sus ventajas. -- Con lo anterior queda claro que no sólo incide en la determinación de la oferta ganadora el precio, existen además de dicho argumento otros de igual o mayor peso, como lo es la calidad del bien, la oportunidad o disponibilidad de los -- artículos, así como los servicios o ventajas que ofrezca de terminado Proveedor por encima de los demás.

Gran cantidad de tratadistas sudamericanos consideran que el precio no es factor determinante para la adjudicación de un pedido o contrato, Enrique Sayegues Laso -- comenta que uno de los factores que influyen además de los -- ya enunciados, será el de la actuación del Proveedor en cuanto a su solvencia económica, técnica, administrativa y legal. 83/

83 / Sayegues Laso E. "La Violación de los Principios que -- Regulan la Licitación Pública". Pág. 6

Existe una nueva corriente doctrinaria que da gran relevancia a los elementos técnicos y de servicios.

Para evitar inconformidades de los concursantes que, ofreciendo precios más bajos que el Proveedor ganador de la licitación, no fueron favorecidos con el fallo, se debe indicar en las bases del concurso los puntos que setomarán en cuenta para decidir la adjudicación, como podría ser, el desenvolvimiento anterior de los concursantes, su capacidad legal, financiera, técnica y administrativa.

Nelson Rosebaun nos comenta al respecto, que la "base de hacer las adjudicaciones al mejor postor responsable, ha sido adoptada con el propósito de que puedan las corporacion-s públicas celebrar sus contratos con la misma eficacia e igual economía que las de que disfruta cualquier hombre de negocios en sus operaciones habituales. Este ventajoso resultado no puede alcanzarse cuando laadjudicación tiene que hacerse forzosamente en favor del licitador que ofrezca la licitación más baja". 84/

84 / Rosebaum, Nelson. "La Adjudicación de Contratos Públicos al mejor postor". Pág. 590

El Proveedor beneficiado con la adjudicación -- del contrato deberá "poseer suficiente capacidad financiera, ha de ser íntegro y ha de poderse confiar en él". 85/

Con base a lo anterior, el funcionario responsable al tomar la decisión, deberá contemplar la responsabilidad de los licitadores y cual de los Proveedores "responsables" ha presentado la propuesta más baja. Así, resulta saludable el rechazo de la oferta más baja, cuando el funcionario competente estime que debido a ello no se garantice el cumplimiento satisfactorio del contrato.

2.5.4 Adjudicación

La Adjudicación es el acto administrativo por el cual el Estado determina el o los Proveedores seleccionados para cumplir el pedido o contrato en juego, en base a las evaluaciones de las ofertas presentadas, mismas que a juicio del funcionario competente presentaron las mayores ventajas para la Dependencia o Entidad licitante.

85Íbidem. Pág. 592

Los aspectos económicos, técnicos, de calidad y servicios de la oferta del Proveedor, así como los antecedentes de honradez y formalidad del mismo son los parámetros que se deben tomar en cuenta para adjudicar el contrato. - Otro aspecto que es digno de tomarse en cuenta es de que, - en lo posible, se tratará de adjudicar el contrato de adquisición de bienes, directamente con el fabricante.

La Ley de Adquisiciones vigente, en su artículo 34 señala que el pedido o contrato se adjudicará "a la persona que entre los proponentes, reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la (parte) convocante y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de la obligación respectiva". 86/

Es pues la Adjudicación, la decisión de la Administración de otorgarle el cumplimiento de un pedido o un contrato al Proveedor que cubrió a satisfacción de la Dependencia o Entidad convocante, los requisitos establecidos como mínimos en el documento denominado Bases de la Licitación Pública. Mediante éste acto de decisión, se determina que

86/ S.P.P. "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles". -- Pág. 29

nes son los proponentes ganadores.

Con el acto de Adjudicación, concluye el proceso selectivo y se da inicio a la existencia de un contrato administrativo, el de Adquisición de Bienes Muebles.

El acto administrativo de la Adjudicación se materializa, es decir, empieza a producir efectos jurídicos - en el momento de la publicación del fallo.

Cabe agregar que, de acuerdo al texto del Artículo 34 de la Ley de Adquisiciones, cuando se presenten dos o más ofertas que satisfagan los requerimientos de la parte convocante, el pedido o contrato se adjudicará a quien presente la postura más baja, siendo el carácter de dicho criterio eminentemente económico, dejando pasar por alto la -- idea que impera doctrinariamente en el momento actual y que ya expusimos en su oportunidad, la de la oferta idónea en -- base a sus tres aspectos: calidad, oportunidad y precio, -- además de valorar conjuntamente los aspectos técnicos, administrativos y formales.

2.5.5 Fallo. Notificación

Una vez tomada la decisión de adjudicar el contrato por parte de la Dependencia o Entidad convocante, procederá ésta a comunicar tal decisión a los Proveedores participantes en la Licitación Pública.

Ya mencionamos con anterioridad que el fallo -- puede darse en tres momentos, a saber: en el Acto de Apertura de Ofertas, si de esa manera se estableció en las bases; que se de con fecha posterior al Acto de Apertura de Ofertas, sin ser considerado como Acto de Fallo, y; en una fecha establecida de antemano en las bases y que se denominara Acto de Fallo.

La Norma de Concursos corrobora lo anterior al decir que en la elaboración de las Bases de la Licitación - se deberá establecer la forma y fecha para comunicar el fallo de dicho procedimiento, pudiendo ser de las tres formas ya mencionadas.

En el primer caso, cuando se comunica el fallo durante el Acto de Apertura de Ofertas, se indicará, después de comunicado el fallo, el monto y la forma de constituir -

las garantías para el cumplimiento del contrato por parte - del Proveedor, así como se señalará fecha en la que se debe rá formalizar la manifestación de voluntad exteriorizada.

En el segundo supuesto, se tendrá a disposición la comunicación en la que se anuncie el fallo, a partir de la fecha establecida en las Bases con anterioridad. Se pue den dar dos supuestos, primero que se indique los nombres - de los ganadores, el monto y la forma de garantizar el cumplimiento de la obligación, o bien, suspender temporalmente la Licitación, declararla desierta o cancelada, situaciones ya analizadas con anterioridad.

En ambos casos la información y documentación - que sustente el fallo deberá facilitarse a las personas autorizadas por las empresas Proveedoras participantes, a fin de que tengan los elementos suficientes para que, en su caso, se inconformen por el fallo.

Asimismo a los proponentes que no obtuvieron la Adjudicación del contrato, se les devolveran sus garantías, en el momento en que se presenten a recoger el comunicado - del fallo.

Si los Proveedores ganadores no formalizará la aceptación de las ofertas, la convocante hará efectivas las garantías relativas al sostenimiento de las mismas.

Dentro de los cinco días siguientes de haberse comunicado el fallo, se deberá enviar copia de dicho documento a la S.P.P., al titular de la Dependencia o Entidad de que se trate y al Comité de Compras respectivo.

Por lo que respecta al último supuesto, el Acto de Fallo, de acuerdo a la Norma de Concursos, es la opción menos recomendable, ya que para su sustanciación requiere más tiempo por parte de los sujetos involucrados, entorpeciendo la Adquisición de los bienes necesarios con tardados trámites burocráticos. Dicho acto requiere de una serie de formalidades similares a las del Acto de Apertura de ofertas, tales como la identificación y registro de los asistentes. Cuando se comunica el fallo, este puede ser en tres sentidos: 1.- Que se adjudique el contrato a los proponentes escogidos; 2.- Que se declare la suspensión temporal de la Licitación, o bien; 3.- Que se declare desierta o cancelada la Licitación.

En caso de realizarse el Acto de Fallo, se deberá levantar acta circunstanciada de los hechos tratados en dicha reunión, misma que deberán firmar los asistentes. Se procederá a devolverse a los Proveedores perdedores las garantías para el sostenimiento de las ofertas. Al término del acto se entregará copia del acta firmada a cada uno de los asistentes.

Los Proveedores participantes podrán interponer su inconformidad por violaciones al procedimiento Licitatorio, dentro de los 10 días naturales siguientes al fallo de la Licitación, o al del día siguiente a aquel que se haya emitido el acto impugnado.

La inconformidad se podrá interponer ante la Dependencia o Entidad convocante, o bien, ante la SECOGEF.

La Ley de Adquisiciones señala que se debe preferir que el fallo se dé dentro del mismo Acto de Apertura de Ofertas, y esto es comprensible debido a que, ahí mismo se da la evaluación de ofertas y se podrá declarar vencedor del procedimiento en el mismo momento al Proveedor elegido el cual deberá firmar el acta circunstanciada, comprometiéndose a formalizar el contrato.

Cuando no fuere factible que el fallo se de en dicho acto, se deberá comunicar el mismo en un lapso que no podrá exceder de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha de la celebración del Acto de Apertura de Ofertas.

No procederá recurso alguno en contra de la resolución administrativa que contenga el fallo, procediendo únicamente la inconformidad en el término ya mencionado.

Una Adjudicación se considerará provisional cuando, conocido el fallo, transcurre el lapso establecido en la Ley, que es de diez días, para poderse inconformar contra el resultado de dicha actuación, pasado ese término, la Adjudicación se considerará firme, no pudiendo ser impugnada por ningún medio con posterioridad.

2.5.6 Firma del Contrato

La formalización de los contratos es el paso -- subsecuente a la Adjudicación y fallo dentro del procedimiento Licitatorio, lo cual deberá realizarse dentro de un plazo no mayor de veinte días hábiles a partir de la fecha en la que se haya comunicado el resultado.

Cuando las Dependencias o Entidades hayan celebrado contratos preparatorios con el Proveedor a fin de garantizar la operación, la formalización del contrato definitivo deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a partir de la fecha de la comunicación oficial del fallo.

Para la firma del contrato, la convocante señalará fecha, lugar y hora para realizar dicha actuación, los Proveedores deberán entregar en ese momento, las garantías que se les haya requerido para garantizar el cumplimiento de la obligación en los plazos y condiciones pactadas, así como las copias de los poderes notariales que los autorizen para obligar a la empresa que representan, con la firma del contrato.

En el caso de que los concursantes ganadores no firmen el contrato o no entreguen las fianzas correspondientes en los plazos establecidos por la Ley, perderá a favor de la convocante la garantía inicial y ésta última procederá a adjudicar el contrato al siguiente participante en la lista de Proveedores satisfactorios que cumplan los requisitos establecidos en las bases, o en su caso, declarar desierto el concurso a falta de ofertas idóneas, procediendo

a convocar un nuevo concurso nacional o internacional en su caso.

La Ley establece que las prerrogativas y obligaciones que sean consecuencia de la firma del contrato serán intransferibles, no pudiendo ser cedidas en favor de terceros (intermediarios o distribuidores), ya que ellos son directamente responsables ante la Administración Pública del cumplimiento del compromiso contraído, y al otorgarle el -- contrato, el Estado evaluó a dicha empresa en sus distintos aspectos considerándola confiable y no a otros fabricantes.

La Ley prevé la modificación de los contratos cuando habiendo causas justificadas, se presenten los siguientes supuestos:

- a) Que la Dependencia o Entidad cuente con saldo disponible y aprobado en su presupuesto;
- b) La autoridad tendrá como límite de tiempo - para efectuar dicho movimiento, los doce meses subsiguientes a la firma del contrato, y;
- c) Que el monto de las modificaciones no sobrepase en su conjunto, el 30% de los conceptos y volúmenes pactados inicialmente.

Lo anterior tiene su razón de ser en el control del Gasto Público por parte del Órgano de la Administración, a fin de evitar desviaciones presupuestales, pero la idea fundamental de restringir las modificaciones de los contratos es la moralidad administrativa, ya que si se reducen -- las posibilidades de acuerdo entre Proveedores y funcionarios responsables del área de compras, el cohecho y la corrupción disminuirán notablemente.

Por la misma razón de moralidad administrativa, la Ley de Adquisiciones prohíbe la celebración de contratos con Proveedores en los que el servicio público encargado de adjudicar el contrato, o su respectivo cónyuge o parientes consanguíneos, tengan interés alguno.

Otra de las situaciones reguladas por la Ley, - es la prohibición de que la Administración contrate con Proveedores que se encuentren en situación de mora dolosa, -- afectando con ello los intereses de la Administración, ob--vio es este impedimento, pues no es recomendable el contratar con Proveedores que no cumplen las obligaciones contraidas.

Se deberá indicar en el texto del contrato para el caso de bienes que contando con innovaciones tecnológicas

u otro tipo de circunstancias, se requiera del adiestramiento del personal que estará a cargo de su manejo, por parte de técnicos de la parte vendedora.

Sin que obre cláusula relativa en el contrato, por indicación expresa de la Ley, el co-contratante de la Administración responderá ante ésta de los vicios ocultos o defectos de los bienes, así como de la calidad de los mismos, que deberá ser la convenida en el contrato.

La rescisión de los contratos procederá cuando se incumplan las obligaciones derivadas de sus cláusulas o cuando su actuación (de los Proveedores) se oponga a lo dispuesto por la normativa vigente.

La propia Ley de Adquisiciones, en su Artículo 48 prevé una razón excepcional para dar por terminada la relación contractual y esta es cuando concurren razones de interés general, mismas que deben ser justificadas y hacerse del conocimiento de la parte co-contratante.

2.5.7. Supervisión por Parte del Adquirente de la Calidad de los Productos Materia de Adquisición

La Supervisión por Parte del Adquirente es una facultad prevista en la Ley de Adquisiciones, que se traduce en verificar y supervisar el avance de la producción de los bienes materia de contrato, así como la calidad de los productos sea la que se convino, pero dicha facultad se reserva únicamente a cuando el contrato versa sobre bienes -- muebles de fabricación especial. En tal caso se presentaran en el local de producción del Proveedor, los Servidores Públicos nombrados por la autoridad para tal efecto, y se verificará que la producción este de acuerdo con las especificaciones convenidas en el contrato.

2.5.8 Entrega de los Bienes (Aceptación o Recha zo).

De acuerdo con lo establecido en las Bases de la Licitación Pública y ratificado en el texto del contrato, los bienes deben ser entregados por el Proveedor en el lugar y en la fecha indicada por la Dependencia o Entidad con vocante.

Al momento de presentarse el Proveedor a entregar, se procederá por parte del área receptora y del área de control de calidad, esta última procederá a efectuar las pruebas necesarias a fin de verificar la calidad de los productos, tales pruebas pueden ser inspección física, muestreo, mediciones contra especificaciones, etc., pruebas que se deben de establecer de antemano en las bases y en el contrato, así como los límites de aceptación y rechazo.

En caso de Rechazo de los bienes por parte del personal a cargo de recepción y control de calidad, se deberá indicar al Proveedor el tiempo con que cuenta para corregir la anomalía detectada y proceder a una nueva entrega. En este último caso, si el Proveedor no entrega los bienes en el plazo concedido, la Dependencia o Entidad podrá rescindir el contrato por incumplimiento de la parte contratante.

En el caso de que se acepten los bienes, de acuerdo al artículo 18 de la Ley de Adquisiciones vigente, la Dependencia o Entidad queda obligada a mantener los bienes adquiridos en condiciones que permitan su operación, uso o consumo, de acuerdo como lo establece los ordenamientos relativos a Almacenaje.

Queda brevemente explicado lo relativo a la etapa de la recepción de los bienes, agregando por nuestra parte la necesidad de la creación de un organismo descentralizado encargado de controlar la calidad de los productos que adquiere la Administración Pública Federal, en un sentido - mucho más amplio del que ahora se regula, que es el verificar físicamente los Artículos en inspección de recepción, o en visitas a la planta de producción del Proveedor, cuando se fije dicho supuesto en el contrato, por ser bienes de fabricación especial.

Las funciones encomendadas a este organo propuesto serían:

- Elaborar, conjuntamente con usuarios y Proveedores, las normas técnicas de los productos - de consumo generalizado para fomentar su estandarización.
- Evaluar periódicamente a las empresas inscritas en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, en sus diferentes aspectos, tales como: capacidad de producción, administrativo, financiero, técnico, legal, - etc., en virtud de que la situación que ostenta la empresa al registrarse al Padrón, será

muy diferente al paso del tiempo, ya que si al principio era una empresa considerada como -- confiable, al término de un año o menos, su - situación pudiera resultar contrastante.

- Verificar la calidad de los productos adquiridos en laboratorios propios del organismo a - fin de dictaminar sobre su aceptación o Rechazo, para su utilización dentro de la Administración Pública Federal.
- Elaborar un listado de empresas proveedoras y productos aprobados y rechazados, en base a - la evaluación de la calidad de los productos que presente el Proveedor para su venta, documento con difusión dentro del ámbito de la Administración Pública Federal y cuya observancia sería obligatoria.
- Evaluar los productos que por inconformidad - del usuario se presenten, a fin de fomentar - la calidad de los productos del fabricante, y además, contar con los elementos técnicos necesarios para proceder a la devolución de los artículos que resultaren defectuosos por causa imputable al Proveedor.
- Fomentar el desarrollo tecnológico de los Proveedores de la Administración Pública Federal a través de la impartición de cursos y actualización de las buenas prácticas de manufactura en dichas empresas.

Con base a lo anteriormente expuesto, se propone que dicho organismo dependa sectorialmente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en base asimismo, a lo establecido en el Artículo 11 de la Ley de Adquisiciones, - Arrendamientos y Prestación de Servicios Relaciones con Bienes Muebles, que fija las bases para que dicha Dependencia pueda contratar asesoría respecto a la realización de pruebas de calidad y mejoramiento al sistema de adquisiciones.

87/

Existe el control que cubre los aspectos legales y administrativos, por cuanto se refiere a la evaluación de los Proveedores registrados en el Padrón, pero dicho control resulta parcial al no evaluarse periódicamente tanto Proveedores como Productos.

Un Gasto en calidad es una inversión y un ahorro a mediano plazo, en cada Dependencia o Entidad se debe dar mayor fuerza y la debida proyección a las funciones de controlar la calidad, a fin de que no sea simplemente una área verificadora de atributos en inspección de recepción del --

87/ S.P.P. "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos...." --
Pág. 705

producto adquirido.

Se da el caso de que en la Administración Pública, servidores públicos sin escrúpulos acepten bienes en -- mal estado o con deficiencias de calidad que imposibiliten su uso, debido en gran parte a que no se cuenta con personal técnico especializado, que bien pudiera recaer dicha -- atribución al personal de control de calidad.

Si dicha facultad de aceptación o Rechazo de -- los bienes recae en Servidores Públicos impreparados o como ya se menciona, personal sin escrúpulos, se da margen a la realización de actividades ilícitas en perjuicio y menoscabo del patrimonio del Estado.

2.6. Inconformidades por Violación al Procedimiento de Licitación Pública

Los Proveedores que hayan participado en la Licitación Pública, podrán inconformarse por el fallo o resolución de dicho procedimiento o por irregularidades cometidas durante el desarrollo del mismo, ya sea ante la autoridad que haya realizado el acto que se reclama, o bien, ante la SECOGEF, con el objeto de que dichas irregularidades sean subsanadas.

Las características de este medio de defensa -- que la Ley denomina inconformidad, son las siguientes:

- La inconformidad se hará valer por medio de un escrito.

- Se podrá presentar indistintamente ante la Dependencia o Entidad convocante o bien, directamente ante la SECOGEF.

- El plazo para interponerlo será dentro de los 10 días naturales siguientes al fallo de la Licitación, o bien, al del día siguiente a aquel en que se haya emitido el acto impugnado, relativo a cualquier etapa o fase del procedimiento.

Contra el fallo de la licitación no procederá ningún recurso, la Ley sólo contempla como medio de defensa válido la inconformidad.

Cuando la inconformidad se presenta ante la SECOGEF, su tramitación será la siguiente: Es atendida por la Dirección General de Responsabilidad y Situación Patrimonial a través de su Dirección de Inconformidades, la cuál la verificará a fin de que se cumplan los requisitos de procedibilidad (de forma y tiempo). La autoridad analizará -- el escrito, procediendo según el caso, a admitirla o rechazarla.

zarla. Será improcedente cuando del escrito y las pruebas presentadas, no se desprendan las desviaciones atribuidas a la autoridad convocante.

En el caso de que proceda dicha inconformidad, se solicitará una investigación del caso a la contraloría interna o sectorial que corresponda, en donde la autoridad impugnada deberá de manifestar, una vez conocida la inconformidad, lo que a su derecho convenga.

Concluida la investigación, la contraloría interna o sectorial enviará un informe con su opinión y en caso de proceder la inconformidad, dicha contraloría ordenará la suspensión del procedimiento licitatorio. El resultado de la investigación practicada se hará también del conocimiento de los supuestos adjudicatarios, a fin de que manifiesten a lo que su derecho convenga.

Una vez integrado el expediente, la SECOGEF emitirá resolución que podrá ser en los siguientes términos:

- Cuando el fallo no se apego a lo previsto en la Ley de Adquisiciones, se comunicará a los interesados la infracción y las medidas tendientes a su corrección.

- En el supuesto de que el procedimiento de Licitación Pública en general, no se apego a lo establecido por la Ley, dando por resultado - el no poder efectuar la adquisición a ninguno de los concursantes, se procederá a cancelar el acto de que se trate.
- Por último, cuando se determine a un concursante ganador, sin que éste y los demás participantes no hubieren cumplido los requisitos establecidos en las bases, se procederá a declarar desierto el concurso, procediendo lo - conducente en tal caso.

El resultado de la inconformidad deberá ser hecho del conocimiento de la autoridad correspondiente por medio de la contraloría interna o sectorial para su debido cumplimiento, a la parte inconforme y a terceros interesados para su conocimiento.

Una de las facultades de la Dirección de Inconformidades de la SECOGEF, es realizar un seguimiento de la inconformidad hasta el cumplimiento de la resolución emitida, por parte de la Dependencia o Entidad responsable.

2.7 La Acción de las Dependencias Globalizadas en el Procedimiento de la Licitación Pública (Funciones de Normatividad y de Control)

Las Dependencias Globalizadas o Dependencias de Orientación y Apoyo Global serán las Dependencias de enlace entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales.

El objeto de las Dependencias Globalizadoras es el de lograr la congruencia equilibrada y total de la Administración Pública Paraestatal con el Sistema Nacional de Planeación y con las Políticas y Lineamientos Generales en Materia de Gasto, Financiamiento, Control y Evaluación. Dichas atribuciones serán efectuadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las Coordinadoras de Sector.

Las funciones encomendadas a dichas Dependencias, denominadas Dependencias de Primer Nivel de Decisión, son funciones de normatividad, de vigilancia y control global y de apoyo y asistencia técnica.

Dos Globalizadoras son las que intervienen directamente en el procedimiento de licitación pública, la primera, la S.P.P., tiene facultades normativas en el proceso de Adquisición de Bienes Muebles, la segunda la SECOGEF, tiene a su cargo funciones de control y verificación en dicho proceso.

Las facultades de cada una de las Dependencias mencionadas son:

a) La Secretaría de Programación y Presupuesto, como ya se menciono, a la S.P.P. le corresponde la función normativa en el proceso de las adquisiciones. Cabe mencionar que las Normas de Adquisiciones y la de Concursos fueron dictadas por la SECOFIN, cuando a dicha Secretaría correspondía la normatividad de las adquisiciones.

Las funciones y actividades de la S.P.P. son las siguientes:

- Interpretar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, en el ámbito de su competencia.
- Contratar asesoría técnica relativa a las actividades directamente vinculadas con el Ciclo del Abastecimiento

- Coordinar la creación y vigilar la integración y funcionamiento de los Comités de Compras y de las Comisiones Consultivas Mixtas del Abastecimiento
- Llevar el control de Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, resolviendo las solicitudes de inscripción o cambio de rama (actividad), teniendo facultades para suspender o cancelar el registro a Proveedores que se situen en los supuestos que marque la Ley.
- Conocer de las Adquisiciones que realicen las Dependencias y Entidades fuera del procedimiento de Licitación Pública.
- Aplicar las sanciones y multas que correspondan a los infractores de la Ley.
- Resolver el Recurso de Revocación que ante ella se interponga, con motivo de resoluciones emitidas por la misma y que perjudique al o a los Proveedores, tales como la negativa de registro al Padrón, la cancelación o suspensión del registro a dicho Padrón, multas, etc.

b) Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La presente Secretaría Globalizadora tiene a su cargo la verificación y el control en el proceso de adquisición de bienes muebles, de manera especial, en el procedimiento de Licitación Pública, facultades que a continua

ción se enumeran:

- Revisión de las convocatorias y bases de las Licitaciones Públicas
- Intervención, mediante el envío de representantes en los actos de apertura de ofertas y acto de fallo, en el procedimiento de Licitación Pública
- Realizar el seguimiento de las diferentes etapas que comprende el procedimiento de Licitación Pública y del proceso de Adquisiciones - en general (revisión del fallo, revisión de la modificación del pedido o contrato, entrega de los bienes y cumplimiento en el pago)
- Atender y resolver las inconformidades que -- presenten los Proveedores, con motivo de irregularidades en el procedimiento licitatorio
- Aplicar la Ley Federal de Responsabilidades - de los Servidores Públicos, a los servidores que infrinjan las disposiciones relativas a las adquisiciones
- Vigilar y comprobar la aplicación de los criterios de la Simplificación Administrativa, - por parte de los Organos de la Administración Pública Federal.
- Conocer de los contratos que realicen los Organos de la Administración, ya sea por vía de Licitación o por negociación.
- Dictar los medios y procedimientos de control

para los actos y contratos, que en materia -- de Adquisiciones, realicen las Dependencias o Entidades de la Administración.

- Solicitar datos e informes a los Servidores - Públicos y Proveedores que intergengan en el procedimiento licitatorio
- Determinar la comprobación de la calidad de - los bienes adquiridos en los laboratorios que ella señale
- Resolver el recurso de revocación que ante -- ella se interponga, con motivo de resolucio-- nes emitidas por ella misma.

Por último, tenemos a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que aunque no tiene el carácter de De pendencia globalizadora, se encarga de la vigilancia y apli cación de los preceptos legales relacionados con la compra de bienes muebles por parte de la Administración Pública Fe deral. De entre las más importantes funciones encomendadas a dicha Secretaría, en materia de Adquisiciones, tenemos lo relacionado al control de Precios de los Bienes Materia de Adquisición, que los Proveedores de la Administración deben de registrar ante dicha Dependencia.

Otra función relevante encomendada a la SECOFIN, es la que incide en el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), además del apoyo al Programa para la Defensa de la Planta Productiva y del Empleo, esta actividad se resume en la función reguladora del comercio exterior.

De acuerdo a la legislación vigente, dicha Secretaría se encargará, además de lo ya mencionado, de lo siguiente:

- Expedir criterios generales a fin de orientar a las Dependencias y Entidades, a la obtención de las mejores condiciones de compra.
- Expedir criterios generales con el propósito de que los organos de la Administración se responsabilicen de la realización de sus compras en forma consolidada, con objeto de ejercer el poder de compra del Sector Público
- Contratar asesoría técnica para la verificación de precios, pruebas de calidad, etc.
- Autorizar la adquisición de Bienes de procedencia extranjera, ya sea de importación directa o de compra en el país
- Sancionar a los Proveedores que incumplan la obligación de informar sus precios vigentes de venta de sus artículos
- Informar a la SECOGEF de las irregularidades

cometidas por los Proveedores en cuanto a --- precios y, de los Servidores Públicos en cuanto a omisiones en el proceso de compra (permisos de importación, etc.)

- Resolver el recurso de revocación que se interponga ante ella, por resoluciones emitidas por ella misma

Concluyendo, a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde la función normativa del procedimiento de adquisición, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la función de control y la vigilancia de dicho procedimiento y, por último, a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, le corresponderá la función relacionada con los precios de los bienes y el comercio exterior.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO EN MATERIA DE ADQUISICIONES

3.1 Bases Constitucionales. 3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 3.3 Ley General de Bienes Nacionales. 3.4 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Muebles. --
3.4.1 Normas de Adquisición para Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles. 3.4.2 Normas de Concursos de Adquisición para Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles. 3.4.3 Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes. 3.5 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. 3.6 Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación. 3.7 Ley de Obras Públicas. 3.8 Ley Federal - de Responsabilidad de los Servicios Públicos.

MARCO JURIDICO EN MATERIA DE ADQUISICIONES

3.1 Bases Constitucionales

Una de las SIETE tesis o postulados básicos - del actual Gobierno de la República, que preside Miguel de la Madrid H., es el de la Renovación Moral de la Sociedad, - reclamo planteado por los más diversos grupos sociales y recogidos durante la campaña electoral de 1982 del actual Presidente.

En planteamientos recogidos se resaltaba la - necesidad de garantizar el uso correcto y debido de los recursos económicos y materiales con que el Estado cuenta para cumplir su cometido social.

Dos fueron las acciones realizadas por el Presidente una vez iniciado su gobierno, una inmediata y otra a mediano plazo, la primera fue la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Dependencia que cubre las expectativas planteadas, en cuanto al control y vigilancia del gasto público destinado a Adquisición de - Bienes Muebles, la segunda, la adecuación de las Leyes a la realidad nacional, cristalizó el 27 de diciembre de 1982, -

fecha en la cual, mediante decreto publicado un día después se reformo el texto constitucional del artículo 134, única modificación que ha sufrido dicho numeral (hasta la fecha).

La renovación moral, de acuerdo a la tesis -- presidencial, exige 3 tipos de actividades, a saber: de carácter preventivo, de carácter correctivo (identificación, investigación proceso y sanción de la corrupción), y por último reforzamiento de los valores nacionales en niños y adolescentes.

En primer punto o actividad, la prevención, - tiene su forma de expresión tanto en la modificación del texto constitucional del artículo 134, como en la creación de la SECOGEF.

La etapa de corrección de la corrupción corresponde por entero a la SECOGEF, de acuerdo a lo señalado en el Título IV de nuestra Carta Magna intitulado "De las - Responsabilidades de los Servidores Públicos".

El Título VII de la Constitución, "Prevenciones Generales", se encuentra ubicado el Artículo 134 Constitucional, cuyo texto original a la letra decía: "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". 1/

Derivado de la lectura del anterior artículo 134 Constitucional, se desprenden fundamentales cambios con el texto vigente de dicho numeral, en primer lugar, destaca la ausencia de la figura del contrato de adquisición, ya -- que únicamente se contempla al contrato de obra pública, -- otra diferencia fundamental entre ambos textos lo es el aspecto de la administración de los recursos públicos, situación regulada en el actual texto, misma que no se contempla en el anterior (eficacia, eficiencia y honradez). Podemos seguir enumerando diferencias entre ambos textos, pero carece de sentido, ya que únicamente sería la enumeración de -- las ventajas del actual texto constitucional, debido a que el original, en su conformación y ámbito de aplicación era de por sí, limitado.

1/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 134, 31 de enero de 1917

El vigente texto del artículo 134 Constitucional se encuentra en el siguiente tenor: "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno -- del Distrito Federal, así como sus respectivas administra-- ciones públicas para estatales, se administrarán con efi--- ciencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Las Adquisiciones, Arrendamientos y Enajena-- ciones 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 publicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financia-- miento, 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, procedimien-- tos, 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 los 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". 2 /

La anterior enunciación claramente marca las reglas a seguir para la adjudicación de los contratos de adquisición de bienes muebles ya sea a través del procedimiento de licitación pública o por medio de la negociación, situación recogida por la Ley Reglamentaria de dicho precepto Constitucional (en lo relativo a adquisiciones).

Las reglas o líneas generales a seguir son:

- a) El manejo de los recursos económicos del Estado, con criterios de eficiencia, eficacia y honradez.
- b) La adjudicación de los contratos de adquisiciones arrendamientos y obra pública, mediante licitación pública

2 / Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Art. 134. D.O.F. 28 de diciembre de 1982

- c) Descripción general del procedimiento de la licitación pública. (Convocatoria, ---- oferta en sobre cerrado).
- d) Criterios a seguir en el caso de las adjudicaciones que no sean posibles de llevar a cabo por el procedimiento de licitación pública.

Tan importante resultó la consulta popular a la renovación moral, en lo referente al manejo transparente de los recursos financieros del Estado (Adquisiciones, ---- obra pública, etc.) que, una de las primeras iniciativas -- presidenciales, al tomar el cargo el actual presidente de - la Madrid, fue la de reformar el artículo 134 Constitucio-- nal, dando bases constitucionales a la actual regulación en materia de adquisiciones, dejando en claro la intención del gobierno de atacar directamente la corrupción, previniendo las causas más comunes que propiciaban dicha actividad, reglamentando en primer lugar la adjudicación de los contratos, y actos relacionados con la adquisición de bienes muebles, así como sentando las bases para la planeación, programación, presupuestación y control del proceso de adquisiciones, denominado el Ciclo del Abastecimiento.

3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ya en el capítulo anterior se mencionaba las facultades de cada una de las Secretarías que intervenían en el proceso de Adquisición de Bienes Muebles, las cuales son la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); la - Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y por último la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFIN), mismas que tienen facultades normativas, - de control y verificación y lo relacionado a precios y comercio exterior, respectivamente. A continuación analizaremos el fundamento legal en el cual se basan dichas Dependencias para intervenir en el proceso del Abastecimiento.

La competencia legal de cada una de las partes integrantes de la Administración Pública se encuentran dentro del ordenamiento que estructura los órganos del Estado y describe sus facultades, nos referimos a la Ley Orgánica de la Administración Pública General (LAOPF), misma que establece las bases de la organización del Poder Ejecutivo, en Administración Centralizada y Paraestatal.

En el Capítulo II de dicho ordenamiento "De la competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos", se establecen las facultades y atribuciones de cada una de las partes integrantes de sector central o el Poder Ejecutivo, correspondiendo a la SPP el despacho de los asuntos enumerados en el artículo 32 de la Ley Orgánica, a SECOGEF, los enunciados en el artículo 32 Bis, y -- por último a la SECOFIN, lo descrito en el artículo 34 de dicha Ley.

Corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto de acuerdo a la fracción XVIII del artículo 32 de la LOAPF, ejercer facultades normativas en el proceso de adquisiciones de bienes, dicha fracción indica que a la SPP corresponde "Dictar las normas de adquisiciones de toda clase 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, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la Administración Pública Federal". 3 /

3 / S.P.P. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Pág. 25 DOF 29 de diciembre de 1976

La SECOGEF tiene encomendadas las funciones de control y verificación del proceso de adquisiciones, correspondiéndole, de acuerdo a la fracción VIII del artículo 32 bis de la LOAPF, el "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: Sistemas de Registro y Contabilidad, Contratación y Pago de personal, Contratación de Servicios, Obra Pública, Adquisiciones, Arrendamientos, Conservación, Uso, Destino, Afectación, Enajenación y Baja de Bienes Muebles e Inmuebles, Almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal". 4 /

Como se desprenden de la lectura de dicha --- fracción a la SECOGEF le corresponde la facultad de verificar que se cumplan las normas que rigen el proceso de adquisiciones de bienes muebles, desde la realización de los programas de adquisiciones, la intervención en el procedimiento licitatorio (revisión de convocatoria y bases de concurso, envío de representantes al acto de apertura de ofertas y fa

llo, resolver las inconformidades presentadas por los proveedores por violaciones al procedimiento licitatorio, (adjudicación, fallo) hasta el resolver el recurso de revocación que interpongan ante ella los particulares afectados por actos de autoridad con relación a la Ley de Adquisiciones.

Asimismo, la Ley de Adquisiciones, con base en la mencionada fracción, establece la obligación de las Dependencias y Entidades de remitir a SECOGEF toda la documentación e información relativa a los pedidos y contratos que regula dicha Ley.

Pero además, la SECOGEF esta facultada para atender las quejas que se presenten con motivo de los contratos que celebren las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con lo establecido en la fracción XVI del mencionado numeral al respecto de esta fracción podemos agregar que no sólo se pueden presentar las quejas por los particulares afectados con motivo de actos o contratos de adquisiciones, sino que los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones o fuera de ellas se enteren de irregularidades en la celebración o ejecución de un contrato, podrán acudir ante SECOGEF, o ante la centraloría interna de la Dependencia o Entidad involucrada.

Por lo que respecta a SECOFIN y su intervención en el proceso de adquisiciones se mencionó que es la Dependencia que esta a cargo de lo relacionado con precios y comercio exterior, así tenemos que el artículo 34 de la LOAPF enuncia las facultades y el ámbito de competencia formal de dicha Secretaría, de dicho numeral mencionaremos que, la fracción primera autoriza a SECOFIN a dictar y conducir las políticas generales de comercio exterior y precios del país, entre otras facultades.

De la anterior fracción se deriva la obligación de las Dependencias y Entidades de solicitar permisos de importación a la SECOFIN, única Dependencia facultada para otorgar dicha autorización previo estudio de mercado en el medio nacional, lo anterior a fin de proteger la planta productiva nacional.

La fracción I es genérica en lo referente a las facultades de SECOFIN en el proceso de adquisiciones pero, a raíz de la redistribución de funciones entre las Dependencias que intervienen en dicho proceso, se agrego al artículo 34 la fracción XXVI que faculta a dicha Secretaría a registrar los precios de los bienes que regirán para el sector público, con el objeto de orientar las políticas de

precios y adquisiciones. Los precios deberán proporcionar por los mismos proveedores de la Administración. (Art. 56 - LAAPSRBM).

De acuerdo a la misma fracción, puede dictaminar los contratos o pedidos de adquisición de bienes muebles en lo referente a tipo de bienes, precio, características, especificaciones, tiempo de entrega, calidad y demás condiciones de venta, haciendo las observaciones pertinentes ante la Dependencia o Entidad adquirente. (Art. 57 LAAPSRBM) Además, dicha Secretaría está facultada para autorizar las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera y otorgar los permisos de importación de bienes que se deben adquirir en el extranjero (Art. 31 LAAPSRBM).

Otra de las facultades que se mencionan en dicha fracción, en la de, conjuntamente con la SPP, autorizar las bases de los concursos internacionales.

Por último, podemos agregar que corresponde a SECOFIN el establecer y vigilar el cumplimiento de las normas de calidad.

Es importante destacar el gran avance en materia de control del proceso de adquisiciones, por parte de las Secretarías aludidas, situación provocada, por el desarrollo y experiencia de la Administración Pública en el campo de las adquisiciones.

3.3 Ley General de Bienes Nacionales

Una de las ideas fundamentales que inspiran a todos y cada uno de los ordenamientos que integran al Marco Jurídico del Abastecimiento es el de la transparencia administrativa de las actuaciones de la Administración Pública en materia de adquisiciones de bienes muebles, en su uso y conservación y por último, en su destino final.

El destino final de los bienes muebles que -- pertenecen al dominio privado de la Federación es regulada por parte de la Ley General de Bienes Nacionales, pudiendo ser objeto de enajenación o donación dichos bienes si forman parte de los inventarios de las Dependencias y Entidades, operando la baja del inventario cuando el bien, en base a su uso, aprovechamiento o estado de conservación, ya no sea de utilidad para su uso o servicio, o resulte inconveniente en lo económico o técnico seguir utilizándolo.

Dicho ordenamiento regula los bienes que componen el patrimonio nacional y que se clasifican en: a) Bienes del Dominio Público de la Federación y; b) Bienes del - Dominio Privado de la Federación.

Una segunda clasificación para ambos tipos de Bienes será: a) Bienes Inmuebles y Bienes Muebles.

Como el objeto de nuestra investigación co---rresponde al proceso de adquisición de bienes muebles y en particular al contrato de adquisición de bienes muebles procederemos a identificar, dentro de la clasificación descrita por la LGBN a los bienes materia de contrato de adquisiciones, estos son bienes muebles y corresponden a bienes -- del dominio privado de la Federación, ya que de acuerdo a -- la fracción VI del Artículo 3° de dicho Ordenamiento son -- Bienes del dominio privado de la Federación...."los muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación".

5 /

El capítulo VI de la Ley General de Bienes - Nacionales regula el procedimiento de adquisición, afectación y destino final de los bienes muebles del dominio privado de la Federación.

Se establece en el Artículo 77 de la LGBN -- que la clasificación de bienes descrita en la Ley será respetada por las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal y establece que la S.P.P. expedirá las normas de organización de su depreciación, además del procedimiento para la baja y destino final de los bienes muebles, es pues, una -- enunciación casuística de las facultades normativas que la S.P. ejerce en materia de adquisiciones, al respecto podemos agregar que la S.P.P. expidió las Normas y Procedimientos para la baja y destino final de los bienes muebles publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de mayo de 1985.

Con respecto a la SECOGEF, la LGBN establece que le competará efectuar visitas de inspección a las Depen-cias y Entidades del Gobierno Federal, con el propósito de verificar que se cumplan las normas de almacenes e inventarios de bienes muebles y el destino y afectación de los mis-mos.

Dispone la Ley en el Artículo 79 que tanto - las Dependencias y Entidades del Gobierno están facultadas para enajenar los bienes muebles de propiedad Federal, que por su Estado de aprovechamiento o estado de conservación, no resulten ya de utilidad al organismo. Ordena dicho precepto, que dicha enajenación se hará mediante licitación pública, salvo que concurren condiciones o circunstancias extraordinarias o situaciones de emergencia: no existan cuando menos tres postores idóneos o capacitados legalmente para presentar ofertas o por monto menor (que no exceda a 500 días el salario mínimo general vigente en el D.F.)

Es pues, el mismo procedimiento que para la - adquisición de bienes muebles, nada más que este opera para enajenar los bienes del Estado que ya no satisfagan los requerimientos de uso.

Todas las operaciones que con motivo de la -- venta de bienes muebles del dominio privado de la Federa--- ción, exceptuando las de monto menor, deberán ser hechas -- del conocimiento de la SECOGEF, en un plazo que no excederá de 20 días hábiles contados a partir de la fecha, en que se hubiere autorizado la operación.

Pero el control que se ejerce sobre el destino de los bienes muebles no queda ahí, ya que como se mencionó la depreciación del bien será fijada por la S.P.P. y en el caso de que, por el tipo de bien, dicha Secretaría no haya fijado el valor mínimo del bien, se determinará mediante avalúo que practiquen las instituciones de Banca y Crédito u otros terceros con capacidad técnica para hacerlo.

La Ley establece que las enajenaciones realizadas en contravención del procedimiento que establece, serán causa de responsabilidad y serán nulas de pleno derecho.

Una vez realizada la enajenación, procederá la cancelación de los registros en los inventarios correspondientes, dando aviso a la S.P.P. de la baja respectiva en la forma establecida en la "norma y procedimientos para la baja y destino final de los bienes muebles".

Se prevee en dicho ordenamiento que la enajenación de los bienes del dominio privado de la Federación no podrán realizarse en favor de los servidores públicos -- que en forma directa o indirecta participen en dichos actos, además, la misma disposición es aplicable para sus cónyuges, familiares consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto gra

do o civiles, y con terceros con los que el servidor público involucrado tenga vínculos privados o de negocios.

Opera en favor de los particulares la adquisición de bienes del dominio privado por medio de la prescripción, misma que se registrará por lo establecido en el Código Civil para el D.F. en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, con la salvedad de que se duplicarán los términos establecidos en dicho ordenamiento para que dicha figura se perfeccione.

Asimismo, se contempla la posibilidad, por parte de las Dependencias de la Administración Pública, previa autorización de su titular, de donar bienes muebles de propiedad federal, mismo que deberán estar registrados en sus inventarios.

Los bienes materia de donación podrán ser donados a: Entidades Federativas, Municipios, Instituciones de Beneficiencia, Educativas o Culturales, o a quienes atiendan la prestación de servicios sociales por encargo de las propias Dependencias. También procederá la donación a beneficiarios de algún servicio asistencial público, a las

comunidades agrarias y ejidos y Entidades Paraestatales que los requieran para sus fines.

Cuando el valor de los bienes por donar exceda al equivalente a 10,000 días de salario mínimo general - vigente en el D.F., se requerirá autorización de la S.P.P.

Es pues, la Ley General de Bienes Nacionales, el complemento idóneo y necesario para el manejo de los recursos federales destinados a la compra, uso y destino final de los bienes muebles que adquiere el Estado, ya que dicho ordenamiento prevé un procedimiento que garantiza la honestidad y transparencia con que se maneja el destino final de los bienes muebles del Estado, imperando el principio de imparcialidad en todas las operaciones, logrando con ello el mejor precio para la Federación, de los bienes que enajena a través del procedimiento de licitación pública.

3.4 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.

La Ley Reglamentaria del Artículo 134 Constitucional en materia de adquisiciones, la "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados

con Bienes Muebles" (LAAPSRBM), es el resultado de la necesidad vigente de la Administración Pública de sistematizar los procedimientos relacionados con la compra de bienes necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como lograr una disciplina administrativa y financiera por parte de las Dependencias y Entidades del Gobierno que manejan recursos - destinados a tal fin.

La presente Ley contribuye en gran medida a mejorar los procedimientos normativos de seguimiento y control, a cargo de las Secretarías de Programación y Presupuesto y - de la Contraloría General de la Federación, por medio de un manejo corresponsable de la adquisición de bienes mediante - la planeación, Programación y Presupuestación de las necesidades de bienes, la implementación del procedimiento de licitación pública como medio idóneo para adquirir los bienes, - el control y vigilancia de todas las etapas del procedimiento de licitación pública por parte de la SECOGEF, etc., todo ello con objeto de garantizar, como ya se mencionó el manejo transparente de los recursos públicos, es decir, garantizar la moralidad administrativa.

La reforma realizada al Artículo 134 Constitucional, establece la obligatoriedad de realizar el procedimiento de licitación pública para las adquisiciones de bie--

nes que realice el Estado y en aquellas que dicho procedimiento no sea el idóneo deberá acreditarse el cumplimiento de los principios de honradez, economía, eficiencia y eficacia que aseguren al Estado las mejores condiciones de compra.

En la exposición de motivos de la Ley en cuestión, se establece la necesidad de expedir una Ley Reglamentaria del Artículo 134 Constitucional en materia de adquisiciones, con objeto de vigilar y controlar los procesos de compras de los órganos de la Administración Pública, Ley -- que debe regular el procedimiento de la licitación pública y garantizar la libre participación de los proveedores que así lo deseen en dicho procedimiento con objeto de lograr -- para el Estado, las mejores condiciones de compra.

Se establece la competencia de las Dependencias que intervienen en el desarrollo del proceso de compras de bienes, en concordancia con lo ordenado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se reformó en diciembre de 1982, estableciendo una redistribución -- de competencias entre la S.P.P., la SECOGEF y la SECOFIN -- (normativa, verificación, control, precios y comercio exterior).

A la Ley de Adquisiciones para su estudio corespondiente, la analizaremos de acuerdo a la estructura - que el legislador le asignó, así tenemos, que se divide en cinco títulos los cuales son:

- a) Título I "Disposiciones Generales"
- b) Título II "De las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios"
- c) Título III "De la Información y Verificación"
- d) Título IV "De las Infracciones y Sanciones"
- e) Título V "Del Recurso"
- f) Transitorios

a) La primera parte de la Ley esta formada -- por un capítulo único, de este apartado podemos destacar -- las características principales siguientes:

1) El ámbito legal de aplicación de la Ley cubre dos situaciones, la primera es el proceso de planeación, Programación, Presupuestación y Control de las adquisicio-- nes y segundo los actos y contratos que celebren las Depen-- dencias y Entidades en materia de adquisiciones.

2) Los gastos de las adquisiciones se sujeta-- rán a lo previsto en la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal.

3) Prohibición de celebrar contratos de adquisición de bienes, por parte de la Dependencia y Entidad, si no contaren con saldo disponible en el presupuesto correspondiente.

4) La Ley regula además, la adquisición de bienes muebles que, por su destino, deban incorporarse o adherirse a su inmueble, necesarios para el cumplimiento de un contrato de obra pública.

5) Autoriza a las tres Secretarías involucradas en el proceso o Ciclo de Abastecimiento (S.P.P., SECOGEF y SECOFIN), a contratar asesoría técnica con objeto de mejorar el proceso de adquisición de bienes de la Administración Pública.

El Título Segundo, denominado "De las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios" esta compuesto por tres Capítulos, que a saber son:

- a) Capítulo I "De la Planeación, Programación y Presupuesto"
- b) Capítulo II "Del Padrón de Proveedores"
- c) Capítulo III "De los Pedidos y Contratos"

En el capítulo primero se establece la obligatoriedad de las fases de Planeación, Programación y Presupuestación de las Adquisiciones, es decir, que las adquisiciones de las Dependencias y Entidades se apeguen en lo posible a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, con el claro objetivo de destinar sus recursos a la consecución de logros a corto, mediano y largo plazo.

Se prevee la formulación de los programas --- anuales de adquisiciones por cada Dependencia y Entidad de la Administración Pública, programas que deberán estimar y proyectar en gasto a fin de que se integre la presupuestación del proceso de adquisiciones de bienes.

En dicho capítulo se establece la formación y funcionamiento de los comités de compras y las comisiones consultivas de abastecimiento que funcionarán con el objeto de evitar en lo posible, las importaciones, al coordinarse con la planta industrial nacional a fin de sustituir los -- bienes materia de importación.

Como complemento a esta etapa previa del proceso de adquisición, se encuentra la disposición relativa a la obligación de las Dependencias y Entidades de mantener los bienes adquiridos en las condiciones adecuadas para su uso, almacenaje o conservación. 6 /

Por lo que respecta al Capítulo Dos, relativo al Padrón de Proveedores, podemos mencionar que, en dicha figura opera la simplificación administrativa, dado que el Registro en el Padrón opera de manera indefinida, y que en las anteriores leyes se establecía la renovación anual de dicho registro.

En este Capítulo se regula lo relativo a la inscripción de los Proveedores al Padrón, es decir, los requisitos necesarios para lograr la categoría de Proveedor de la Administración Pública Federal las excepciones para el registro en el Padrón, enumera las causales de suspensión y cancelación del Registro de Proveedores, etc.

6 / S.P.P. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles. --- (Art. 18). Pág. 23

Aspecto importante en dicho capítulo, es el hecho de la satisfacción pronta y oportuna, por parte de la S.P.P., Dependencia que se encarga de llevar el Padrón, de las solicitudes de inscripción y/o modificación de la clasificación a dicho control, ya que el término que tiene la autoridad para resolver las peticiones se reduce a 15 días, operando la resolución tácita en favor del solicitante, en el caso de que la Secretaría no dé respuesta en dicho plazo, a las solicitudes que se le planteen.

El Capítulo Tres del Título segundo "De los Pedidos y Contratos", establece la obligatoriedad del procedimiento de licitación pública para adquirir los bienes muebles necesarios para el Estado y regula las etapas de la licitación que es, a la luz de la experiencia administrativa, el medio idóneo para manejar los recursos financieros del Estado en materia de adquisiciones, ya que es la mejor forma de garantizar el manejo transparente de los fondos públicos y al mismo tiempo inhibe el fenómeno social denominado corrupción.

En dicho apartado se establecen las obligaciones de los Proveedores, como lo es el garantizar la seriedad de las proposiciones, la correcta aplicación de los ade

lantos que reciban y el cumplimiento de los contratos en tiempo y forma.

Se mencionan las directrices a las que se sujetará la adjudicación del contrato, la forma de evaluar y -- comparar las proposiciones a fin de emitir el dictamen correspondiente y la obligación de levantar un acta circunstanciada en la cual constará el fallo.

En el mismo capítulo se mencionan los supuestos de excepción al procedimiento de licitación pública, supuestos que se deberán fundar en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, mismas que aseguren al Estado las mejores condiciones de compra, dichas excepciones están contempladas en el artículo 37 de la Ley de Adquisiciones y entre otros destacan:

- Adquisiciones para casos de emergencia
- Cuando se trate de bienes perecederos, granos o productos alimenticios o semiprocesados
- Cuando no existan por lo menos 3 proveedores en el mercado
- Cuando las operaciones se lleven a cabo con campesinos o grupos urbanos marginados
- Cuando se realicen (las adquisiciones) para

el otorgamiento de prestaciones de carácter social al personal que les preste servicios, como complemento de su objeto o fines propios y para el cumplimiento de sus programas autorizados.

Dichas excepciones deberán estar plenamente motivadas y fundamentadas y deberán hacer del conocimiento de la SECOGEF.

Otra excepción al procedimiento de licitación pública lo es por el monto de la adquisición, haciendo hincapié que cada operación deberá ser tomada en lo individual no operando el fraccionarla.

Se establecen limitaciones y prohibiciones para la celebración de contratos con personas morales es decir, directamente, o los que le hayan delegado tal facultad, o su cónyuge, o sus parientes consanguíneos, o por afinidad hasta el cuarto grado. Queda claro el objeto de tal prohibición, a fin de evitar los compromisos, el nepotismo, etc.

Asimismo se prevee la posibilidad de que, bajo su estricta responsabilidad, las Dependencias y Entidades pueden modificar los contratos dentro de los doce meses posteriores a la firma, con la condición de que el monto total

de las modificaciones no rebase el 30% de los conceptos y volúmenes establecidos inicialmente. Lo anterior siempre y cuando haya presupuesto disponible dentro de la partida presupuestal aprobada.

El plazo establecido de 20 días hábiles para pagar a los proveedores el precio pactado, es el propósito -- real de la Administración Pública de realizar eficientemente los trámites burocráticos, en concordancia con la simplificación Administrativa.

Se prevee dentro de este capítulo, la posibilidad que tiene el proveedor para informarse por actos que -- causen perjuicios en su contra cometidos por la Dependencia o Entidad convocante, que se realicen en contravención a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, en lo referente al -- procedimiento de licitación pública.

La nulidad, rescisión y terminación del contrato procederá cuando estos últimos se realicen contraviniendo -- la normativa vigente (nulidad); o se incumplan las obligaciones contenidas en dicho instrumento (rescisión); o bien, cuando concurren razones de interés general (terminación -- del contrato).

El título tercero denominado "De la informa-
ción Verificación" regula la intervención y control, por --
parte de la SECOGEF, al proceso de adquisición de bienes --
muebles.

Asimismo, se deberá enviar la información de --
las adquisiciones realizadas por las Dependencias y Entida-
des, a la SECOFIN, a fin de que esta Dependencia pueda orien-
tar las políticas de precios, calidades y servicios de las
adquisiciones.

Los proveedores están obligados a informar a --
las Dependencias y Entidades y a la SECOFIN los precios vi-
gentes para la venta de sus productos y servicios, elimi-
nándose el registro previo de precios máximos ya que, a tra-
vés de la licitación pública se pueden obtener las mejores
condiciones de compra.

El título cuatro "De las Infracciones y Sancio-
nes" regula lo relativo a la garantía de audiencia y la ga-
rantía de legalidad, al establecer un procedimiento para la
aplicación de sanciones, otorgando al presunto infractor, -
un término para rendir pruebas y resolución deberá estar --
fundada y motivada. La sanción puede ser multa de diez mil

días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal.

El título quinto "Del recurso" establece el medio de defensa que el afectado podrá interponer en contra de las resoluciones que dicten tanto la S.P.P., la SECOFIN, mismo que se denomina recurso de revocación y que deberá interponerse en un término de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución.

Referente a los artículos transitorios podemos comentar que se deja abierta la posibilidad de expedir el Reglamento de la "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y -- Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles" -- quedando como obligación el observar las normas que sobre concursos y adquisiciones expediera la Secretaría de Comercio en 1980.

Hay que agregar que es importante la expedición de dicho Reglamento, ya que con la entrada en lugar de la Ley vigente, quedan muchas figuras reguladas en las normas como absoletas (concurso de dos pasos, etc.)

A continuación brevemente mencionaremos lo más importante de dichas normas.

3.4.1 Normas de Adquisición para Mercancías,
Materias Primas y Bienes Muebles.

Las Normas Generales para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, es el nombre completo y correcto de las disposiciones emitidas por la Secretaría de Comercio, en Diario Oficial de la Federación de fecha lunes 23 de noviembre de 1982, -- mismas que regulan legalmente el procedimiento de adquisición de bienes que lleven a cabo las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, por vía de negociación o adquisición directa.

Dichas Normas son de observancia obligatoria para las Dependencias y Entidades de la Administración en tanto se actualizan las Normas allí recogidas y que deberán estar contempladas en el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

Con lo anterior queremos decir que es necesario la pronta aparición del mencionado Reglamento en virtud de que las Normas vigentes para la contratación directa de bie

nes o negociación, en muchos casos ya no se apegan a la realidad cotidiana de las áreas de compras de los órganos que componen la Administración.

En dicha regulación se contemplan aspectos tan importantes como: la comunicación entre las diferentes partes que intervienen en el procedimiento de adquisición; el trato que para con los proveedores debe observarse por parte de los servidores públicos; compras al contado; dentro de las adquisiciones fuera de concurso la norma regula los siguientes tipos de adquisiciones:

- Adquisición de bienes de consumo repetitivo
- Adquisición de bienes perecederos
- Adquisición de Automóviles
- Adquisición de bienes informativos
- Adquisición de los bienes para las tiendas del Sector Público, etc.

La propia norma de adquisiciones ya preveía como obligación de las Dependencias y Entidades, el contar con un programa anual de adquisición, el tener aprobadas las partidas presupuestales para las adquisiciones y cuando se diera el supuesto, el contar con el saldo disponible pa-

ra poder efectuar la negociación de los bienes.

La norma de los lineamientos generales para poder llevar a cabo las negociaciones de adquisición de bienes, además de los puntos ya mencionados podemos agregar -- los siguientes: la prohibición de dividir una operación en varias de monto menor; el continuo desarrollo a proveedores (investigación de fuentes alternas de posibles proveedores); el evitar intermediarios; en lo referente a precios, el tratar en lo posible de negociar los firmes, evitando los sujetos a escalación; las monedas a utilizar, que será la moneda nacional, y en su caso, cuando sean bienes de procedencia extranjera la moneda del país de que se trate; el tipo de cambio que operará, será el que rija el día anterior a la evaluación en donde se dé la conversión.

. Otras de las circunstancias que contemplan las Normas en cuestión son: los idiomas en que se deberán elaborar las cotizaciones (de preferencia el uso del idioma español) y cuando se juzgue conveniente, se autorizará para recibir las cotizaciones en idioma Inglés; es obliyatorio el uso del sistema métrico décimal; la disposición relativa al fincamiento de pedidos o celebración de contratos únicamente con proveedores inscritos en el Padrón, los casos de ex-

cepción para dicho supuesto, que serán: adquisición de bienes perecederos, las adquisiciones de carácter urgente (Justificados) y las adquisiciones por vía de concurso; las garantías que debe otorgar el proveedor relativos al cumplimiento del pedido o contrato, misma que será del 10% del valor del contrato o pedido; regula además los casos de adquisición de bienes de procedencia extranjera, fijando los criterios que deberá seguir la Secretaría de Comercio para autorizar los casos de importación directa y los casos de importación indirecta, dando en todos los casos, un margen de preferencia en sobre precio, a los proveedores nacionales.

Las normas contemplan los casos en que las adquisiciones esten sujetas a financiamiento externo otorgado por instituciones financieras internacionales dichas adquisiciones podrán efectuarse mediante concurso o fuera de el, según lo fije la institución financiera del préstamo.

Hasta qué las reglas generales mediante las cuales se darán las negociaciones a bien de adquirir los bienes, haciendo la mención de que dicho instrumento, las Normas, son un avance incommensurable dentro de la sistematización en la legislación que regula las adquisiciones, pero como toda figura que está regulada por el derecho, se re

quiere de la constante investigación y actualización de -- las normas, con el propósito firme de no dejarse superar -- por el incontenible avance de las necesidades administrati- vas actuales, proponiendo, con oportunidad, las reformas -- que ubiquen al legislador en concordancia con la realidad - cotidiana en que se mueve el servidor público del área de - adquisiciones, tales fenómenos como inflación, escases de - productos, de divisas etc.

La segunda parte de las normas de adquisición - se refiere al trámite administrativo de la negociación, que va desde la solicitud de cotización pasando por la recep- -- ción de ésta, la evaluación de las diversas cotizaciones; -- asignación del pedido o contrato; y firma de estos.

Además, en esta segunda parte se prevee lo refe- rente a las modificaciones de los pedidos o contratos, el - envío de la documentación a la Secretaría de Comercio.

Se preveen con normas que regirán la administra- ción y operación del área de adquisiciones, de las cuales - podemos destacar; las normas en materia de planeación de -- las adquisiciones; las normas en materia de organización -- del área de adquisiciones; asimismo, se contempla el uso de

formatos cuya utilización será de carácter obligatorio.

Los pedidos que podrán realizarse de acuerdo a dichas Normas son:

- a) Pedido Común
- b) Pedido Abierto.- Dejando abierta la cantidad
- c) Pedido Estimativo.- Estimando la cantidad
- d) Pedido Programado.- Se indican las fechas de entrega

Los contratos que pueden realizarse por la administración son de 2 tipos: Contratos Comunes y Contratos de Suministro.

La Norma de Adquisiciones establece los tipos - de controles que deben establecerse y las estadísticas que deberán llevarse.

Otros aspectos importantes que contempla la Norma por lo relativo a la elaboración del manual de adquisiciones de cada Dependencia o Entidad, así como su contenido mínimo; lo referente a la nulidad de los pedidos y contratos que se celebran con proveedores no registrados en el pa

drón; la cancelación de pedidos o contratos cuando operen - causas justificadas o de fuerza mayor; la rescisión de pedidos o contratos por incumplimiento del proveedor.

Los Proveedores podían informarse ante la Secretaría de Comercio aportando las pruebas que estimaren conveniente, dentro de los 30 días naturales siguientes a la interposición del medio de defensa, la Secretaría comunicaba su resolución al proveedor inconforme.

Por lo que respecta a situaciones imprevistas - por la norma en análisis, el Jefe del Área de Adquisiciones consulta ante la Secretaría de Comercio tal situación y ésta resuelve por escrito, dentro de los 15 días naturales a la recepción de la solicitud.

Queda por agregar que se fija la obligación de conservar la documentación relativa a las adquisiciones por un período mínimo de 5 años.

3.4.2. Norma de Consursos para la Adquisición de Mercancías, Materia Primas y Bienes Muebles.

Como se ha descrito en el desarrollo del presente trabajo, existen dos procedimientos para realizar la adquisición de bienes por parte del Estado, a saber: a) por medio de la licitación pública o concurso y; b) Mediante la negociación, éste último procedimiento es el que regula la norma de adquisiciones, en tanto que, la norma de consursos se refiere propiamente a regular el procedimiento de adquisición de bienes por vía de licitación pública.

Es válido para el estudio de la norma en cuestión las mismas observaciones que, anteriormente se argumentaron para el caso de la norma de adquisiciones, en el sentido de actualizar su contenido a la realidad y necesidades actuales, en virtud de que dichas Normas, en el presente momento, no satisfacen los requerimientos de la actuación administrativa en el área de compras de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, haciéndose necesaria la elaboración y publicación del Reglamento de la Ley de Adquisiciones a fin de que las disposiciones normativas, relativas a las adquisiciones contempladas en la Ley esten en concordancia con los demás ordenamientos.

Como ejemplo de la situación planteada nos encontramos, que la Ley de Adquisiciones no marca más que 2 tipos de concursos: los Nacionales y los Internacionales, mientras que en la Norma de Concursos se regulan, además de los ya citados, el concurso mayor y menor y el de 2 pasos; referente a este punto, como actualmente se define a los concursos mayores y menores es por el monto del contrato y por el número de proveedores que deberán participar como mínimo, ya que no opera la distinción de la norma de concursos por lo que respecta a que el concurso menor sería aquel que no tuviera todas las etapas de un concurso mayor.

Dicha norma establece normas particulares que deben aplicarse con todos los supuestos y etapas del procedimiento de licitación pública, detallando los procedimientos para cada caso, y su objeto esta sistematizado de las funciones del área de compras de toda Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal.

La Norma de concursos para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 15 de octubre de 1980 por parte de la Secretaría de Comercio y entre los puntos más importantes de las fases de la licitación pú

blica que regula, citaremos las siguientes:

- Cuando realizar un concurso mayor y menor, na
cional e internacional
- Disponibilidad presupuestal suficiente
- Prohibición de dividir una operación en va---
rias de monto menor
- Requisitos para el desarrollo de cada una de
las etapas de la licitación pública desde la
elaboración de la convocatoria, hasta la fir-
ma de los contratos.

Por último, dicho ordenamiento de carácter obli-
gatorio para las Dependencias y Entidades de la Administra-
ción, contempla un apartado referente a modelos o formatos
por los que deberán guiarse las áreas de compras para cele-
brar las "cartas compromiso", los contratos; para elaborar
la "tabla comparativa de capacidades; legal, administrativa,
técnica y financiera de los concursantes", la "tabla compara-
tiva de cotizaciones y otros aspectos" para concursos nacio
nales y extranjeros" e instructivos para el llenado de for-
mato, todo lo anterior con el claro objetivo de la sistema-
tización de los procedimientos de adquisición de bienes de
la Administración Pública Federal.

3.4.3 Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes

Las primeras Normas complementarias como su nombre lo indica, forman parte de la actualización del Marco Jurídico de las Adquisiciones.

Dicho instrumento fue publicado ya bajo las directrices de la S.P.P. y son parte de las normas de transición que operan entre las normas publicadas inicialmente -- por SECOFIN que regían el procedimiento de compras previsto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública y entre la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

Como ya se menciona, el objetivo de dichas Normas Complementarias, es el actualizar los supuestos regulados por las Normas de Concursos y Adquisiciones en lo referente a los montos establecidos para la celebración de concursos, mayores y menores, ajustando las cifras mínimas a la realidad vigente en dicho momento.

Otra de las áreas que busca modificar dichas -- Normas Complementarias es el de agilizar y simplificar las operaciones y las decisiones de las Dependencias y Entida-- des en materia de compras en base a la actual política de - racionalidad y simplificación Administrativa. En base a lo anterior, se da gran relevancia a las funciones de los Comi-- tes de compras.

Se busca mediante un nuevo procedimiento para - publicar las convocatorias en los concursos mayores, lograr agilizar trámites y operaciones reduciendo plazos, como por ejemplo, el que média entre la fecha de la publicación de la convocatoria y el acto de apertura de ofertas.

Entre los puntos más relevantes, además de los ya mencionados, se actualizan las normas que regulan los si-- guientes supuestos:

-Casos de intermediación, evitarla contratando - directamente con el fabricante.

-Casos de excepción que no requerirán inscrip--- ción en el Padrón de Proveedores de la Administración Públi-- ca Federal o Registro de Precios Máximos(que en la actual legislación ya no operan)

- Justificación para casos de financiamiento
- Lo relativo a las actas correspondientes al acto de apertura de ofertas y al acto de fallo.

Dichas Normas Complementarias fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha julio 11 de 1933.

3.5 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público será aplicada por la S.P.P. y por Gasto Público la Ley se refiere a todas "las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública", 7/ que realizan las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, así como los poderes judicial y legislativo.

7 / Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.
Art. 2º Pág. 252

Se establece en dicho ordenamiento que la Programación del gasto público se basará en las directrices y planes de desarrollo económico y social que dicte el Ejecutivo Federal.

El establecimiento del Gasto Público Federal se basará en presupuestos que se formularan con apoyo a programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, de ahí que en materia de adquisiciones, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública tengan por obligación formular sus programas anuales de adquisiciones, mismo que deberán ser sancionados por la S.P.P., Dependencia que asignará los recursos necesarios para el cumplimiento de metas y programas.

La contabilidad será llevada a cabo por cada Dependencia y Entidad a fin de determinar costos y "facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables 8 / a fin de facilitar el análisis y nueva programación de metas en base a resultados.

8 / Idem. Art. 40. Pág. 262

Resumiendo, es obligación de toda Dependencia o Entidad de la Administración Pública, el elaborar en Programa Anual de Adquisiciones, estableciendo objetivos, metas y unidades responsables a fin de que se le apruebe partidas - presupuestables que pueda afectar, al celebrar contratos de adquisición mediante licitación Pública, ya que es un requisito SINE CUA NON el contar con presupuesto autorizado para la celebración de dichos actos.

3.6 Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación

El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación tiene las siguientes características:

1) Son disposiciones emanadas del Poder Legislativo que tienen carácter de Ley, que contemplan el ejercicio y control del Gasto Público Federal y las erogaciones - que con cargo al presupuesto federal realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

2) Corresponde a ejercicios fiscales anuales.

3) Contienen el presupuesto de Egresos autorizado para cada uno de los tres poderes de la Federación y, en el caso del Poder Ejecutivo Federal, una señalización --casuística de los Egresos autorizados por cada Dependencia y Entidad (de mayor importancia). Asimismo se contemplan las erogaciones previstas en dos ramos de suma importancia, a saber, Deuda Pública y Egresos para Desarrollo Regional y Participaciones a Entidades Federativas y Municipios correspondientes al año fiscal que se apruebe.

La consolidación, revisión y aprobación de los presupuestos por programas, objetivos y metas a cubrir por las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, es controlada por la Secretaría de Probramación y Presupuesto.

El presupuesto de Egresos es pués, el instrumento legal donde se contemplan las políticas que en materia de gasto, deben seguir los poderes de la Federación, en el que se aprueban y autorizan los presupuestos para cada organo del gobierno.

Es el resultado de la sistematización y control que lleva a cabo la S.P.P. de los programas, objetivos y metas a cubrir por las Dependencias y Entidades, ya que todo

gasto que se efectúe, debe estar contemplado dentro de un programa, el cual previamente a la asignación de presupuestos, se analiza su viabilidad (por parte de la S.P.P.). -- Una vez autorizados los programas son consolidados en el presupuesto de la Federación, asignando partidas presupuestales a cada uno de los programas aprobados por la S.P.P.

El programa de compras de cada Dependencia o Entidad que es anual, entra en dicho supuesto, y es por ello que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles ordena en el Capítulo I "De la Planeación, Programación y Presupuestación" - del título segundo "De las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios", establece la obligatoriedad de realizar la Planeación de sus adquisiciones mediante la elaboración del -- programa anual de adquisiciones, indicando que el pedido o contrato que no cuente con aprobación, presupuestal previa en la partida correspondiente, no deberá realizarse.

Ya dentro de la materia que nos ocupa, es decir, de las adquisiciones, en el Artículo 39 de la Ley de Adquisiciones se establece que en el presupuesto de egresos de - la Federación se contemplarán los montos máximos de las operaciones en las que las Dependencias podrán adjudicar en --

forma directa; los montos de las operaciones que siendo superiores a los de adjudicación directa, se deban adjudicar al Proveedor que cuente con capacidad de respuesta inmediata (con el requisito que se debe de considerar cuando menos 3 propuestas diferentes en forma previa y; por último, los montos de las operaciones, superiores a las señaladas en los dos supuestos anteriores en que se podrá llevar a cabo la adjudicación mediante el procedimiento de licitación pública, considerando por lo menos ocho propuestas previas.

Los montos máximos y límites se fijarán en base a la cuantía de la adquisición considerado en forma individual y en función de la inversión total autorizada.

A tal efecto, el Presupuesto de Egresos de la Federación en su artículo 41, indica los montos máximos para adjudicar, mismos que estarán vigentes durante el ejercicio fiscal de 1987 y que a continuación se indican en el cuadro que se incluye al final del presente inciso.

Se establece en dicho numeral dos disposiciones complementarias a dicho cuadro.

- 1) Los montos que se establecen deberán considerarse sin incluir el importe del I.V.A.
- 2) La prohibición expresa a las dependencias y entidades, en formalizar contratos y pedidos cuando no hubiere -- saldo disponible en la partida presupuestal correspondiente.

Es pues, el presupuesto de Egresos, el instrumento legal en donde se indican los montos máximos para adjudicar un contrato de adquisición, ya sea en forma directa; mediante concurso de cuando menos 3 proveedores o concurso menor; o mediante la participación de cuando menos 8 proveedores, o concurso mayor.

Volúmen anual de adquisición presupuestado		(Miles de pesos)	(Miles de pesos)	(Miles de pesos)	(Miles de pesos)
Hasta		250	250	3,000	12,000
Mayor de	250 a	500	300	7,500	19,000
Mayor de	500 a	1,000	500	10,000	28,000
Mayor de	1,000 a	2,500	600	14,500	34,000
Mayor de	2,500 a	5,000	700	18,500	52,000
Mayor de	5,000 a	7,500	750	25,500	96,000
Mayor de	7,500 a	10,000	800	30,500	140,000
Mayor de	10,000 a	15,000	900	38,500	157,500
Mayor de	15,000 a	30,000	950	46,500	192,500
Mayor de	30,000 a	50,000	1,000	49,500	202,500
Mayor de	50,000 a	100,000	1,100	64,500	262,500
Mayor de	100,000 a	200,000	1,200	71,000	285,000
Mayor de	200,000 a	300,000	1,300	82,500	322,500

Mayor de	300,000	a	500,000	1,350	96,000	360,000
Mayor de	500,000	a	650,000	1,400	112,000	420,000
Mayor de	650,000			1,500	129,000	485,000

- 1) Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse directamente.
- 2) Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse mediante convocatoria a cuando menos tres personas.
- 3) Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse mediante convocatoria a cuando menos ocho personas.

3.7 LEY DE OBRA PUBLICAS

La ley de Obras Públicas no pertenece al marco jurídico de las Adquisiciones, se menciona en el presente trabajo como referencia en cuanto a la regulación específica en materia de Adquisiciones, debido a la gran similitud que poseen las regulaciones de Obra Pública como --- son:

— Los Contratos de Adquisición de Bienes Muebles y de ---

Obra Pública se adjudicaran mediante licitación pública.

- Existe un Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal en Materia de Adquisiciones y en su -- contraparte, un Padrón de contratistas de Obras Públicas.

- Se prevén casos de exención del procedimiento de licitación pública en ambos supuestos.

Sería largo el enumerar la cantidad de similitudes que existen entre ambas regulaciones, pero en base a que a la Ley de Obra Pública no es el objeto de estudio del presente trabajo, debemos limitarnos a mencionar lo más sobresaliente en materia de legislación de Obra Pública, a este respecto podemos mencionar que a nuestro parecer, se le ha dado mayor importancia al marco jurídico de la Obra Pública debido al monto económico que se maneja por contrato, esa importancia se a traducido en la publicación de dos reglamentos de la Ley de Obras Públicas, el del 3 de septiembre de 1981 y el 13 de febrero de 1985, así como en la estructuración de mecanismos de control -- más complejos, como lo es la Comisión intersecretarial --

consultiva de la Obra Pública, presidida por el titular - de la S.P.P. y que es un órgano de asesoría y consulta para la aplicación de la Ley en cuestión.

Queda pues, el remarcar la similitud entre ambos ordenamientos, con la marcada diferencia que se aprecia más elaboración y técnica legislativa no solamente en la Ley de Obra Pública, sino además en su Marco Jurídico.

3.8 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La responsabilidad en que incurre el Servidor Público que infrinja las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, pueden ser del tipo Administrativo Penal y las sanciones del tipo Administrativo, la SECOGEF las aplicara conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fué aprobada por el H. Consejo de la Unión el 30 de diciembre de 1982 publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, --- abrogando la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Dicho ordenamiento reglamenta el título cuarto constitucional, referente a los sujetos de responsabilidad en el servicio público, las obligaciones, las responsabilidades y las sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político, el registro patrimonial de los servidores públicos.

Los servidores públicos tendrán a su cargo, de acuerdo al artículo 47 de la Ley en análisis, una serie de obligaciones tendientes a la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, cuyo incumplimiento dará lugar a las sanciones administrativas y penales que correspondan de acuerdo a la naturaleza de la infracción co

metida, las obligaciones de los servidores públicos que -
tienen con nuestra materia son:

- Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, así como cumplir los ordenamientos que determinen el manejo de recursos económicos públicos, ejemplo: celebrar contratos únicamente cuando haya saldo disponible en el presupuesto autorizado. (fr. I)
- Utilizar la información reservada a que tenga acceso - por su función, exclusivamente para los fines a que están afectados, ejemplo: el secreto de las ofertas presentadas en sobre cerrado, no dándolas a conocer hasta el momento del acto de apertura de ofertas. (fr. III y IV).
- Tratar con imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de su trabajo, ejemplo: La adjudicación del contrato previa evaluación imparcial de las ofertas. (fr. V)
- No intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios. (fr. XII)

- No aceptar o recibir durante el ejercicio de sus funciones, por tercera persona, dinero, objetos en compra venta a precio menor, o cualquier donación o empleos - que procedan de las personas físicas o morales cuyas - actividades profesionales se encuentren directamente - vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor - público, ejemplo: Cuando se reciba dinero u obsequios_ por parte de los proveedores, interesados en la adjudicación de un contrato administrativo, a fin de influir en la decisión del servidor público responsable de tal acto.

Las sanciones administrativas son clasificadas de la siguiente manera por la Ley:

- apercibimiento privado o público
- amonestación privada o pública
- suspensión
- sanción económica
- inhabilitación temporal en el servicio público.

Esta última será de aplicación en el campo de las adquisiciones, cuando ve del supuesto caso de cohecho_ entre el servidor público y proveedores, cuando por un ac-

to y omisión del primero implique una ganancia ilícita, la sanción que corresponda será de 6 meses a 3 años, si el -- monto del lucro no excede de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el D. F. y 3 a 10 años si excediera de dicho límite, así mismo procederá una sanción económica de dos tantos del beneficio o lucro obtenido.

Las sanciones administrativas se aplicarán al infractor tomando en cuenta sus circunstancias socio-económicas, el nivel jerárquico, los antecedentes, las condiciones, los medios de ejecución, la antigüedad en el servicio, la reincidencia en el incumplimiento y el monto del beneficio económico derivado del incumplimiento de la obligación.

Cuando se tenga conocimiento, por parte de la Contraloría interna de la dependencia o entidad, de hechos que impliquen responsabilidad penal (cohecho), se dará vista de la SECOGEF y al M.P. Federal.

Concluyendo, las sanciones aplicables para -- las infracciones cometidas por los servidores públicos del área de adquisiciones con motivo del desempeño de sus funciones, serán las señaladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO IV

DERECHO COMPARADO

- 4.1 Las Adquisiciones Públicas en el Derecho Español.
- 4.2 Las Adquisiciones Públicas en el Derecho Argentino.

CAPITULO IV

D E R E C H O C O M P A R A D O

Las adquisiciones de bienes muebles por parte del Estado en los diversos países occidentales, ha sido objeto de una amplia regulación jurídica, con objeto de evitar la corrupción, el fenómeno del nepotismo y del favoritismo y diversas irregularidades que se dan durante el procedimiento para la adjudicación de los contratos administrativos en general y en el contrato administrativo de adquisición de bienes muebles en particular, que es la materia que nos ocupa.

El control que se da en el manejo de los recursos públicos por parte del propio Estado en países como E.E.U.U., Francia, España, Argentina, Brasil y Costa Rica por citar algunos ejemplos, ha derivado en el establecimiento del procedimiento obligatorio para la adjudicación de contratos, de la licitación pública.

En las legislaciones de dichos países se encuentran regulados los dos tipos de medios para lograr la adjudicación de los contratos administrativos y que son asimismo, los previstos por nuestro derecho Positivo vigente, es decir, la adjudicación directa o negociación y la -

adjudicación por vía de licitación pública.

A continuación analizaremos en forma general, las regulaciones que en materia de adquisición de bienes muebles se lleva a cabo primeramente en España, y posteriormente en la legislación Argentina, en base a que dichas legislaciones, son representativas del avance logrado en el área materia de estudio.

4.1 LAS ADQUISICIONES PUBLICAS EN EL DERECHO ESPAÑOL

En primer lugar, podemos mencionar en cuanto a la terminología del contrato por el cual el Estado adquiere en propiedad los bienes muebles necesarios para el cumplimiento de sus funciones sociales, en España se le domina doctrinal y legalmente Contrato de Suministro y que, de acuerdo a Pedro García Ortega ^{I/} se requiere la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias para su existencia:

- Entrega de una pluralidad de bienes, en forma sucesiva y por precio unitario, sin que la cantidad se defina con exactitud, ya que las entregas están subordinadas a

^{I/} García Ortega Pedro. "Manual de Contratos del Estado". pág. 241

las necesidades de la Administración.

- Que se refiera a bienes comestibles o de fácil deterioro por el uso.
- Que los bienes deban ser fabricados de acuerdo a lo establecido por la Administración.

Ya al avocarnos al estudio sobre la terminología correcta del contrato en estudio, en el capítulo II -- nos referimos a la denominación que a nuestro juicio nos parece la adecuada y que es la de contrato administrativo_ de adquisición de bienes muebles o simplemente contrato de adquisición de bienes muebles, mencionando en dicho momento, que la denominación de contrato de suministro corresponde mas bien a una figura de régimen de derecho privado, por cuanto a la entrega del bien materia de contrato, que se da en forma continúa y sin cuantificar de manera inicial, el monto del bien a suministrar, ya que la cantidad depende de las necesidades del co-contratante, que no necesariamente será la Administración Pública.

Es importante destacar que esta figura, el suministro, esta circunscrita a ciertos bienes, no cubriendo las expectativas de necesidad de bienes de la Administración Pública.

El régimen jurídico del contrato de suministro se encuentra contemplado en la Ley y el Reglamento de Contratos del Estado, esto es, a simple vista, una diferencia específica entre la legislación Española y la Nacional, en donde en la primera existe una sistematización de las regulaciones jurídicas en materia de contratación administrativa, y en la legislación Nacional los ordenamientos se encuentran dispersos en varios instrumentos jurídicos tales como la Ley de Obras Públicas, la Ley de Adquisiciones, etc.

En España, para proceder a realizar el contrato de suministro se debe tramitar y resolver el expediente de contratación, aprobarse el pliego de bases y contar con el gasto o partida autorizada correspondiente.

Las formas de adjudicación en el Derecho Español son:

El concurso como procedimiento obligatorio, en forma general, y la contratación directa, además se contempla el Suministro Menor que es aquel que se verifica con establecimientos comerciales abiertos al público en general, sustituyéndose el pliego de bases por una propuesta de adquisición razonada. El Suministro Menor se -

referirá a bienes comestibles o de fácil deterioro, cuyo importe no exceda a cien mil pesetas. En este mismo supuesto entran la compra de viveres, libros, material de oficina y enseres análogos para el servicio administrativo.

El concurso será el procedimiento ordinario de adjudicación de los contratos de suministro y la contratación directa será la forma excepcional que operara en los siguientes supuestos:

- Cuando no concurren proveedores a ofertar o cuando no convenga promoverla.
- Por suministro de extrema urgencia, previa justificación.
- Por monto menor, cuyo importe total no exceda tres millones de pesetas.
- Cuando se trate de adquisición de bienes que por seguridad, el Estado exiga garantías especiales o el expediente haya sido declarado secreto.

- Cuando los bienes materia de contrato no se llegasen a adjudicar por medio del concurso, y el Estado no pueda sacarlos a nueva licitación.

Los contratos de suministros que se refieran a bienes perecederos se verificarán a través de las Juntas de Compras de cada Departamento Ministerial. La Junta de Compras dependerá de la Subsecretaría de cada Departamento.

El Servicio Central de Suministros, dependiente del Ministerio de Hacienda, tendrá a su cargo las compras de aquellos bienes que por su similitud, o para la obtención de mejores condiciones de compra, sea conveniente la contratación global, de la misma manera que en México, la SECOFIN realiza las compras consolidadas.^{2/}

Los contratos de suministros se formalizarán ante notario público cuando su monto rebase de los dos millones y medio de pesetas o a pedimento del particular contratista.

^{2/} S.P.P. "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles". Art. 19.

Respecto a la ejecución del contrato, o sea, el tiempo y lugar de la entrega de los bienes, el empresario estará obligado a hacerlo de acuerdo a lo establecido en el cuerpo del contrato.

La entrega se entenderá hecha cuando haya sido efectivamente recibida por la Administración.

Podrá operar la modificación del Contrato de Suministro, de acuerdo a la legislación española, cuando la Administración en razón de las necesidades reales de servicio y con los límites que establezca el pliego de bases. Excepcionalmente podrá adjudicarse un nuevo suministro al mismo proveedor, si así conviene a los intereses públicos, siempre y cuando el monto de la operación no excede el 20% del contrato principal, tratándose de los mismos bienes y que el precio se respete.

La extinción del contrato de suministro se da por resolución y por conclusión o cumplimiento del mismo. La resolución opera por incumplimiento de las cláusulas del contrato; por modificaciones de la prestación mayores del 20%; por muerte del empresario; por suspensión definitiva del suministro; por declaración de quiebra, o

bien, por mutuo acuerdo.

Las reglas mencionadas que regulan al Contrato de Suministro se encuentran en el Decreto 3.410/1975 -- del 25 de noviembre de 1975 el cual aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado, en cuyo título IV "Del Contrato de Suministro" hemos hecho alusión. 3/

La legislación española exige el registro de los proveedores cuando el monto del contrato sea mayor a cinco millones de pesetas, la clasificación del proveedor se hará según los grupos de bienes, mismos que podrán clasificarse en subgrupos.

El proveedor deberá presentar su solicitud de registro a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, a través de las Juntas de Compras de cada Ministerio, debiendo acreditar su idoneidad técnica y financiera.

Otro ordenamiento de la legislación Española,

3/ Reglamento General de Contratación del Estado. Cp. IV cita por García Ortega, Pedro. op. cit. pags. 240 y subs. .

el Reglamento para la Aplicación de la Ley del Patrimonio del Estado, en su artículo 185 indica que la adquisición de bienes muebles necesarios para el desenvolvimiento de los servicios públicos o para el ornato y decoración de las dependencias oficiales, tendrá lugar mediante concurso. 4/

Es obvio señalar la similitud que existe entre ambas legislaciones, con las diferencias ya mencionadas, la mayoría de forma, en cuanto a la denominación terminológica, al registro de proveedores y la más importante, la diferencia en lo que respecta a la sistematización de la Legislación Española en materia de contratación administrativa.

4/ "Reglamento para la Aplicación de la Ley del Patrimonio del Estado". cap. III (Bienes Muebles). citado por García O. Pedro op. cit. pág. 254.

4.2 Las Adquisiciones Públicas en el Derecho Argentino.

La Doctrina Argentina es una de las más prodigias y de vanguardia en lo que a producción, estudio, análisis y proposiciones en cuanto a Derecho Administrativo se refiere, esta afirmación es respaldada por las obras de --- grandes autores Rioplatenses como Roberto Dromí, Juan Carlos Cassagne, José María Díez, Miguel Angel Bercaitz y Rafael Bielsa, por citar algunos de los más importantes tratadistas contemporáneos Argentinos.

Para iniciar el análisis del concepto que nos ocupa, es importante señalar que, los órganos competentes para realizar un contrato administrativo lo serán los tres poderes del Estado: El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, estos dos últimos, no hay que olvidar, en tanto ejerzan su función administrativa. 5 /

José Roberto Dromí, al referirse a la competencia de los órganos estatales, anota lo siguiente: "está re

5 / Ley de Contabilidad. Artículos 58 y 60, Decreto 23-354/56

gida por el Derecho Público, cabe aplicar, como regulación normativa de tal competencia, lo dispuesto por las Leyes de Ministerio, Contabilidad, Procedimiento Administrativo, y - además en las Entidades Descentralizadas sus respectivas -- normas estatutarias, que regulan específicamente la competencia contractual". 6 /

Con lo anterior queremos identificar la semejanza que existe entre la legislación Argentina y la Nacional, en cuanto a lo disperso de los ordenamientos legales en materia de contratación administrativa, y su contraparte, el caso de la Legislación Española, ordenada en forma codificada y que ya se comento en el anterior punto.

Los procedimientos para contratar en el Derecho Argentino, o bien, como los denomina Roberto Dromí: Procedimiento Administrativo de Contratación 7 /, son cinco a saber:

- a) Licitación pública
- b) Licitación Privada

6 /Dromí, Jose Roberto. "Derecho Administrativo Económico"
Pág. 227

7 /Ibídem. Pág. 229

c) Contratación Directa

d) Remate

e) Concurso

La diferencia entre las dos primeras es que existe una invitación general en la Licitación Pública y una invitación expresa en la Licitación Privada. En la contratación directa no existe la concurrencia u oposición de oferentes. El remate consiste en la compra-venta de bienes en público, sin limitación de concurrencia y al mejor postor, y en el concurso se da la selección del co-contratante por oposición y en razón de su capacidad técnica, científica - cultural o artística.

Para reglamentar la adquisición de bienes muebles, el parlamento Argentino expide el decreto 20.556 que crea - la Corporación de Empresas Nacionales, que en sus Estatutos contemplan lo relativo al régimen de contrataciones. El decreto 809/73 amplía lo anterior y consagra los siguientes - principios jurídicos en todos los procedimientos que realiza el Estado con el objeto de contratar, y estos son: Libre -- concurrencia, igualdad de trato, publicidad y competencia.

8 /

8 / Decreto 809/73. Arts. 28 a 32 (29/I/74)

La licitación pública, de acuerdo con Hector -- Jorge Escola, es el "procedimiento de contratación más utilizado para la concertación del contrato de suministro, al punto de que es de principio de que casi todas las regulaciones jurídicas lo incluyan como sistema general y básico, siendo los restantes meras excepciones y, por tanto, de --- aplicación estricta y restringida". 9/

Es por lo anterior que podemos afirmar que en - Argentina como en la mayor parte del mundo, la Licitación -- Pública es el medio por el cual, preponderantemente, el Estado adjudica un contrato administrativo, ya sea éste de adquisición de bienes muebles, o bien, de obra pública.

Para Escola, la contratación directa es "uno de los sistemas frecuentemente usados para la contratación de suministros". 10/ en la República de la Argentina, dándose únicamente en el caso o razón del monto reducido de la adquisición.

9/ Escola, Hector J. "Tratado Integral de los Contratos Administrativos". Págs. 530-531

10/ Ibídem. Pág. 531

Existe tal similitud entre la Legislación Argentina y la Nacional, que como ya mencionamos anteriormente, en ambos países no existe una sistematización codificación de los ordenamientos que en materia de contratación administrativa debería existir, como la vigente en España con la Ley y Reglamento de Contratos del Estado, que codifica la legislación existente para dicha materia.

Al igual que en México, el problema terminológico de la figura no ha sido abordado por los estudiosos de la materia, limitándose estos a nombrarlo Contrato de Suministro por tradición o simple asimilación, designación que tiene su origen en la Legislación Española en la "Ley de -- Contratos del Estado". 11/ , y como Hector Escola dice: -- "es la denominación usual en nuestro derecho y en nuestra práctica administrativa". 12/

11/ Ley de Contratos de Estado, España, Arts. 83 y subs.

12/ Escola, Hector. Op. Cit. Pág.507

CUADRO COMPARATIVO ENTRE EL DERECHO ARGENTINO, EL
ESPAÑOL Y EL NACIONAL EN MATERIA DE ADQUISICIONES

	ARGENTINA	ESPAÑA	MEXICO
LEGISLACION EN MATERIA DE ADQUISICIONES	LEY DE CONTABILIDAD Y OTRAS	LEY DE CONTRATOS DEL ESTADO	LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES
FORMAS DE ADJUDICACION DE LOS CONTRATOS	LICITACION PUBLICA NEGOCIACION	LICITACION PUBLICA . NEGOCIACION	LICITACION PUBLICA NEGOCIACION
DENOMINACION DEL CONTRATO	SUMINISTRO	SUMINISTRO	SUMINISTRO O ABASTECIMIENTO
REQUISITOS PREVIOS	PRESUPUESTACION DE LAS ADQUISICIONES	INTEGRACION DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACION	PROGRAMA DE COMPRAS. PRESUPUESTO
REGISTRO A PROVEEDORES	OBLIGATORIO	OBLIGATORIO (MAYOR DE 5 MILLONES DE PESETAS)	OBLIGATORIO
MODIFICACION DEL CONTRATO		HASTA 20% DEL MONTO INICIALMENTE PACTADO	HASTA 30% DEL MONTO INICIALMENTE PACTADO
CONTROL Y SEGUIMIENTO POR PARTE DEL ESTADO		MINISTERIO DE HACIENDA	S.P.P. SECOGEF SECOFIN

V. CONCLUSIONES

Parte esencial del presente trabajo es el -- apartado correspondiente a las conclusiones, y al referirnos a ellas será necesario el volver sobre conceptos ya ex-
puestos, de una manera sintética, lógica y objetiva.

Así, en base al desarrollo del presente trabajo, CONCLUIMOS:

PRIMERO: Existen dos medios para adjudicar un contrato administrativo relativo a la Adquisición de -- Bienes Muebles, a saber: la Negociación como vía excepcional y la licitación Pública como medio obligatorio Constitucionalmente, con objeto de garantizar el manejo transparente de los recursos públicos.

SEGUNDO: Después del análisis terminológico de los conceptos de Suministro, Abastecimiento y Adquisición, y en base al cuadro clasificatorio del Ciclo del -- Abastecimiento, se considero a éste último como el género y al Suministro y la Adquisición como parte integrante de dicho proceso.

TERCERO: En base al nunto anterior, y a la afirmación de diversos tratadistas, entre ellos Hector Escola, que afirma que Suministro "es la denominación usual en nuestro Derecho (Argentino) y en nuestra práctica Administrativa" pero más por tradición o simple asimilación, - que por técnica jurídica, estamos frente a un nuevo tipo de contrato administrativo al que denominamos: "Contrato de Adquisición de Bienes Muebles".

CUARTO: De acuerdo al texto constitucional se propone SUSTITUIR el término concurso por el de Licitación Pública, en la normativa vigente y en la Doctrina, -- por ser un término más adecuado al procedimiento tendiente a la adjudicación de un contrato de adquisición de Bienes Muebles.

QUINTA: La importancia de la sistematización de la Legislación relativa a las adquisiciones, a fin de codificar por materias, es decir, contener en un sólo instrumento normativo, todas las regulaciones relativas a la contratación administrativa, en su parte general, y a cada uno de los Contratos Administrativos en particular -- (Adquisiciones, Obra Pública, etc.)

SEXTA: La trascendencia que tiene el actualizar la normativa vigente relativa a las adquisiciones, - en virtud de que los instrumentos denominados Normas de -- Concursos y de Adquisiciones requieren de actualización en cuanto a términos, procedimientos, montos, etc., dándose - a través de la publicación del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, mismo que desnués de cinco años no ha sido publicado.

SEPTIMA: Por último, se propone la creación de un organismo descentralizado encargado de controlar la calidad de los bienes muebles que adquiere la Administración Pública Federal, cuyas funciones, competencia y estructura ya se mencionaron en el inciso respectivo.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO" QUINTA EDICION ACTUALIZADA. EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1983
- BERCAITZ, MIGUEL ANGEL "TEORIA GENERAL DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS" EDITORIAL DEPALMA. B.S. AS. ARGENTINA. 1952
- BIELSA, RAFAEL "DERECHO ADMINISTRATIVO". - TOMO II. QUINTA EDICION. ROQUE. DEPALMA EDITOR BS. A. ARGENTINA 1955
- BIELSA, RAFAEL "LA FUNCION PUBLICA; CARACTERES JURIDICOS Y POLITICOS LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA" ROQUE-DEPALMA. EDITOR. BS. AS. ARGENTINA. 1960
- CALIMERE, MICHELE "LAS COMPRAS. COMO PROGRAMAR LOS, ORGANIZARLAS Y CONTROLARLAS". EDITORIAL HISPANO-EUROPEA. BARCELONA, ESPAÑA 1960
- CALIMERE, MICHELE "MANUAL DEL DIRECTOR DE COMPRAS". EDICIONES DEUSTA. -- BILBAO, ESPAÑA
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO
GARCIA RAMIREZ, SERGIO "LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO". GRUPO EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA, S.A. MEXICO, 1983
- CREUS, CARLOS "DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA". EDITORIAL ASTICA. BS. AS. ARGENTINA - 1981
- DROMI, JOSE ROBERTO "DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA". EDITORIAL ASTICA. BS. AS. ARGENTINA - 1978

DROMI, JOSE ROBERTO

"LA LICITACION PUBLICA". EDITORIAL ASTREA. BS. AS. ARGENTINA 1975

ESCOLA, HECTOR JORGE

"TRATADO INTEGRAL DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS". EDICIONES DE PALMA BS. AS. ARGENTINA 1977/1979

FAYA VIESCA, JACINTO

"ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, LA NUEVA ESTRUCTURA". - 2a. EDICION ACTUALIZADA. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1983

FERNANDEZ DE VELASCO, RE-
CAREDO

"LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS". 2a. EDICION. INSTITUTO DE ADMINISTRACION LOCAL. MADRID, ESPAÑA. 1945

FERNANDEZ RUIZ, JORGE

"EL ESTADO EMPRESARIO". INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. UNAM. MEXICO. 1982

FRAGA, GABINO

"DERECHO ADMINISTRATIVO" VIGESIMA TERCERA EDICION. EDITORIAL PORRUA, MEXICO. 1984

GARCIA ORTEGA, PEDRO

"MANUAL DE CONTRATOS DEL ESTADO" MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO. MADRID, ESPAÑA. 1980

GARCIA OVIEDO, CARLOS
MARTINEZ USEROS E.

"DERECHO ADMINISTRATIVO" 5a. EDICION E.I.S.A. ESPAÑA, -- 1968

GARRIDO FALLA, FERNANDO

"TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO" 8a. EDICION. CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES ESPAÑA 1982

GORDILLO, AGUSTIN A.

"LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS". EDITORIAL ASTREA, S.A. BS. AS. ARGENTINA 1982

GUERRERO OROZCO, OMAR

"INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA", HARLA, - S.A. EDITORIAL. MEXICO, 1985

HODGES, HENRY G.

"ABASTECIMIENTO". LA CIENCIA MODERNA DE LAS CAMARAS". HERRERO HERMANOS SUCESESORES, - S.A. MEXICO, 1962

JEZE, GASTON

"PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". TOMO IV. EDITORIAL DE PALMA. ARGENTINA. 1950

MARIENHOFF, MIGUEL S.

"TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO" 3a. EDICION. 5 VOLUMENES. ABELEDO PEROT. BS. AS. ARGENTINA 1981-1983

MARINO Y BORREGO, RUBEN M. DE

"EL SUMINISTRO" TOMO IV. NO.2 UNIVERSIDAD DE SALAMANCA, ESPAÑA 1952

MONEDERO GIL, JOSE IGNACIO

"DOCTRINA DEL CONTRATO DE ESTADO". INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, MADRID, ESPAÑA --- 1977

MONTORO PUERTO, MIGUEL

"LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ATIPICOS". EDITORIAL A. - MADRID, 1965

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO

"INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA" INAP-CONACYT, - MEXICO, 1984

POOLER JR. VICTOR H.

"EL GERENTE DE COMPRAS Y SUS FUNCIONES" SEGUNDA REIMPRESION ED. LIMUSA, MEXICO, 1980

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA

"DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA". DECIMONOVENA EDICION, MADRID, ESPAÑA 1982

ROMERO PEREZ, JORGE E. DR.

"LA LICITACION PUBLICA EN COSTA RICA". PUBLICACIONES DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA. SERIE DE TESIS DE -- GRADO No. 24, COSTA RICA - 1975

RUIZ MASSIEU, JOSE FCO.

"ESTUDIOS JURIDICOS SOBRE LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA". EDITORIAL LIMUSA. MEXICO, 1981

SERRA ROJAS, ANDRES

"DERECHO ADMINISTRATIVO" - TOMO II. DECIMA EDICION. - EDITORIAL PORRUA, MEXICO - 1981

R E V I S T A S

ABREU DALLARI, ADILSON

"VICIOS EN LA ADJUDICACION EN EL PROCEDIMIENTO LICITATORIO" REVISTA DE DERECHO PUBLICO NO. 25 Y No. 26. ENEDIC- 1979, CHILE. 1979

AMOROS RICA, NARCISO

"LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO Y DE EJECUCION DE OBRAS DESDE EL PUNTO DE VISTA FISCAL". REVISTA GENERAL DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA AÑO CVIII No. 6 JUNIO 1960 MADRID, ESPAÑA 1960

BAQUE, HORACION

"DEL PROCESO DE LICITACION PUBLICA". REVISTA DE DERECHO PUBLICO Y PRIVADO. AÑO XVI No. 187, ENERO 1954, URUGUAY, 1954

BREWER C. ALLAN RANDOLPH

"LA FORMACION DE LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO NO. 28 - Marzo. 1964, VENEZUELA 1964

CASSAGNE, JUAN CARLOS

"LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA" ANUARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO VOL. I. 1975/1976, CHILE, 1976

DROMI, JOSE R.

"CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION (REGIMEN JURIDICO UNITARIO)" JURISPRUDENCIA ARGENTINA No. 4485. MZO. 28 DE 1974 ARGENTINA

DROMI, JOSE R.

"EXCEPCIONES A LA LICITACION POR MONTO MENOR Y TRABAJOS - ADICIONALES". JURISPRUDENCIA ARGENTINA 27, VIII 1975, BS. AS. ARGENTINA 1975

DROMI JOSE R.

"LOS ACTOS SEPARABLES EN LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA" JURISPRUDENCIA ARGENTINA NO. 4622, OCTUBRE 28, 1974, ARGENTINA 1974

GRANDERILLAS V. OSCAR

"LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y SUS ANTECEDENTES" REVISTA JURIDICA AÑO IX No. 5 XXXVIII y XXXIX, MZO-JUN. - 1974. BOLIVIA 1974

MARINO, RUBEN M. DE DR.

"ANALISIS DEL CONCEPTO DE SU MINISTRO "REVISTA DE DERECHO MERCANTIL VOL. XXXII NO. 83 ENE-MZO. 1962, MADRID, ESPAÑA. 1962

NAVA NEGRETE, ALFONSO

"CONTRATOS PRIVADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA". REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO. TOMO XIII NO. 51, JUL-SEPT. 1963, MEXICO, 1963

ROMERO PEREZ, JORGE E. DR.

"LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA PUBLICA". REVISTA DE CIENCIAS JURIDICAS NO. 48, - SEPT.-DIC. 82, COSTA RICA -- 1982

ROSENBAUM, NELSON

"LA ADJUDICACION DE CONTRATOS PUBLICOS AL MEJOR POSTOR", REVISTA DE DERECHO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL. BS. AS. ARGENTINA 1945

SAYAGUES LASO, ENRIQUE

"LA VIOLACION DE LOS PRINCIPIOS QUE REGULAN LAS LICITACIONES PUBLICAS" LA REVISTA DE DERECHO, JURISPRUDENCIA Y ADMINISTRACION AÑO 48 No. 1 ENE 50, URUGUAY 1950

VALLE FIQUEIREDO, LUCIO

"LICITACION Y ADMINISTRACION INDIRECTA". REVISTA DE DERECHO PUBLICO NO. 25426 ENE-DIC. 1979 CHILE, 1973

ZAVALLIA, GUILLERMO FEDERICO DE

"LA EVOLUCION DEL CONCEPTO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO" REVISTA "LA LEY" 9-II-1954. BS. AS. ARGENTINA 1954