

743
2e



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANTECEDENTES HISTORICOS REFORMAS
E INTERPRETACION DEL ARTICULO
134 CONSTITUCIONAL



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO)

P R E S E N T A :

JOSE DE JESUS ROMAN ESQUIVEL



MEXICO, D. F.

1987



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.

I N D I C E

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

Antecedentes Constitucionales.....	9
------------------------------------	---

CAPITULO SEGUNDO

El Artículo 134 de la Constitución de 1917.....	17
---	----

CAPITULO TERCERO

Reformas, Finalidades e Interpretación del vigente Artículo 134 Constitucional.

A) El Proceso Parlamentario de Reforma de Constitución.....	37
B) Finalidades e Interpretación.....	41

CAPITULO CUARTO

Principales Instrumentos Jurídicos Reglamentarios del Artículo 134 Constitucional.....

A) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal...75	
1. Secretaría de Programación y Presupuesto.....	79
2. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.....	100
3. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.....	118
B) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.....	123
C) Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la administración Pública Federal.....	170

D) Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.....	182
E) Ley de Obras Públicas y su Reglamento.....	197
F) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	206
Consideraciones Finales.....	213
Bibliografía.....	229

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

Antes de empezar a hablar de los antecedentes constitucionales del artículo 134, hemos creído conveniente hacer una breve introducción para poder orientar, de manera adecuada, el tema que escogimos para la elaboración del presente estudio.

De esta forma, diremos que el artículo 134 Constitucional es el mandato supremo que regula las materias de adquisiciones, arrendamientos, obras públicas, prestaciones de servicios y enajenación de bienes del Estado. De tal suerte, que estas materias tienen un sólo objetivo que es el de regular jurídicamente, de manera adecuada, todo lo relacionado con los bienes del Estado.

Por ello, antes de entrar en materia conviene extender una explicación sencilla, de qué debemos entender por Bienes; y cuales son los Bienes del Estado.

Desde la época de los romanos, se regulan los bienes del estado. Recordemos que el término "Derechos Reales" deriva de la palabra "res" que significa "cosa". Para los romanos las cosas son elementos corpóreos y también incorpóreos, que producen una satisfacción al hombre. Estas cosas pueden estar en el-

comercio, o fuera de él. Las cosas que se encuentran en el comercio son objeto de apropiación por parte tanto de particulares como del Estado. Las cosas que se encuentran fuera del comercio lo están por su propia naturaleza, por razones físicas o bien por mandato expreso de las Leyes.

De tal manera que, dentro del Derecho Romano, encontramos en el Digesto, una extensa clasificación de Derechos Reales, de la cual hablaremos solamente del rubro que se refiere a los bienes que nos interesan. Dentro de la clasificación de --- "Res Nullium Humani Iuris" se encuentran los "res publicae", -- que eran aquellas cosas propiedad del Estado Romano.

En nuestra legislación encontramos la regulación de los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen. En efecto, el artículo 764 del Código Civil, señala que -- los bienes son del dominio del poder público o de propiedad de los particulares.

Son bienes del poder público todos aquellos que pertenecen a cualquiera de los tres niveles de Gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Los Bienes del Estado se dividen en bienes de uso --- común, bienes destinados a servicios públicos y bienes propios del Estado.

Los bienes de uso común son aquellos inalienables e -

imprescriptibles, que pueden ser aprovechados por todos los habitantes del Estado, por supuesto con las limitaciones que establezcan las Leyes.

Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios del Estado son propiedad del mismo y no son susceptibles a apropiación personal, mientras que estos bienes no sean concesionados de conformidad con las Leyes.

De tal suerte, que es necesario comentar lo que establece la Ley General de Bienes Nacionales a este respecto, ya que no es intención de esta tesis hacer un estudio profundo de la materia, sino que sólo por cuestión de lógica debemos identificar la clase de Bienes del Estado que regula el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Ley General de Bienes Nacionales fué publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1982; en ella se establece, en su artículo primero lo siguiente:

"El patrimonio nacional se compone de:

- I.- Bienes de dominio público de la Federación y
- II.- Bienes de dominio privado de la Federación."

Artículo 2º "Son bienes del Dominio Público:

I.- Los de uso común:

- II.- Los señalados en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- III.- Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del artículo 3^a de esta Ley;
- IV.- El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;
- V.- Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley;
- VI.- Los monumentos históricos o artísticos, muebles o inmuebles de propiedad federal;
- VII.- Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- VIII.- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles;
- IX.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X.- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los interiores;
- XI.- Los muebles de Propiedad Federal, -- que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, -- así como las colecciones de estos -- bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de -- armas, numismática y filatélicas; -- los archivos, las fonograbaciones, -- películas, archivos fotográficos, -- cintas magnetofónicas y cualquier -- otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o -- históricas de los museos; y

XII.-Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional."

Los bienes del patrimonio nacional están subdivididos en bienes de dominio público y bienes de dominio privado de la Federación; los primeros son los que el artículo 2º de la citada Ley enumera, y que ya transcribimos anteriormente. Recordemos que los bienes de uso común, son aquellos inalienables e imprescriptibles, que son aprovechados por todos los habitantes del Estado, con las limitaciones que establecen las Leyes. Los bienes del dominio privado, están regulados en el artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales, en ocho fracciones y son las siguientes:

- I .- Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 2º de esta Ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares.
- II.- Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 Constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal considerados por la legislación común como vacantes;
- IV.- Los que hayan formado parte de entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan; en la proporción que corresponda a la Federación.
- V .- Los bienes muebles al servicio de --

las dependencias de los poderes de la Unión, no comprendidas en la fracción XI del artículo anterior; y

VI.- Los demás inmuebles y muebles que -- por cualquier título jurídico adquiera la federación;

VII.- Los bienes muebles o inmuebles que -- la federación adquiera en el extranjero.

VIII.- Los bienes inmuebles que adquiera la federación o que ingresen por vías -- de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se consideran bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles de ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso -- haga la Secretaría de Desarrollo -- Urbano y Ecología.

Este tipo de bienes del dominio privado del Estado, -- son diferentes a los de dominio público.

Queremos decir con esto que el patrimonio nacional -- está conformado por dos grandes clases de bienes, los de uso -- común o de dominio público, dominio privado y los del Estado. -- Sin embargo, ambos forman parte de su patrimonio; la diferencia consiste en que los de dominio público, no pueden ser susceptibles de enajenación o prescripción y los de dominio privado sí pueden serlo; a lo largo de esta tesis veremos cómo el Estado -- adquiere sus bienes.

Por ahora, sólo diremos que el Estado, para que pueda cumplir con sus fines, necesita además del elemento humano, de elementos materiales, de ciertos bienes muebles e inmuebles para que pueda actuar y atender a los seres humanos que se encuentran regidos por su imperio ; queremos decir que los diversos bienes que posee el Estado son necesarios en menor o mayor medida para que pueda desarrollar las funciones públicas que por Ley le son exclusivas. Así, entonces, imaginemos que tan difícil sería para el Estado poder prestar un servicio público necesario, si no contara con los bienes materiales adecuados, suficientes, destinados expresamente a cubrir tal o cual necesidad de la sociedad. No es que el Estado necesite de una mesa o de un edificio necesariamente para que pueda cumplir con sus obligaciones, si no que esa mesa o ese inmueble, son únicamente elementos materiales, que proporcionan al Estado la facilidad de cumplir adecuadamente todas las necesidades que le demandan diariamente los seres humanos que forman su sociedad.

Los bienes que forman parte del patrimonio del Estado, sean estos de dominio público o privado, son los elementos esenciales que le dan al Estado la oportunidad de poder mantener un desarrollo integral, para beneficio de todos los miembros de la sociedad.

Consideramos que un Estado sin patrimonio propio puede ser como un jefe de familia sin seguridad patrimonial, que arriesga la situación estable de su familia; un Estado que no

pueda controlar, adquirir, enajenar, cambiar o destinar sus bienes, porque no los posea, es un Estado que fácilmente será víctima del manipuleo de otros Estados que posean mayor patrimonio. Entonces, detengámonos y pensemos lo importante y vital -- que significa que nuestro Estado, posea bienes de todo tipo, pero que además dicte las normas jurídicas necesarias, para regular y controlar los activos y pasivos de su patrimonio. Por --- ello hemos considerado muy importante dedicarle nuestra tésis - profesional al supremo mandato jurídico, que dicta las bases y modalidades conforme a las cuales el Estado deberá cuidar, controlar, incrementar y destinar su patrimonio. No ha sido simplemente un capricho legislativo, ni mucho menos una tésis política demagógica, el que el Ejecutivo Federal le haya dado gran -- énfasis a la regulación de las materias de adquisiciones, ----- arrendamientos, prestación de servicios, obras públicas y enajenación de los Bienes del Estado. Ya veremos, a lo largo de esta tésis, la evolución jurídica del tema y la regulación actual de las materias consignadas en el artículo 134 de la Constitución.

C A P I T U L O P R I M E R O

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

En el curso de esta tésis estudiaremos los antecedentes históricos, las reformas y la interpretación del artículo - 134 Constitucional, que regula todos los aspectos relacionados con adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios, - obras públicas y enajenación de bienes por parte del Estado. Para entender cada uno de los conceptos de que trata el numeral - 134 de la Constitución, creemos necesario ubicarlos en su connotación jurídica dentro de la esfera de la Administración Pública Federal.

Por ahora es suficiente precisar que estas figuras -- deben entenderse de la manera común con que el legislador las -- ha caracterizado por su elemento intrínsecamente público, por-- que tanto las materias de adquisiciones, arrendamientos, contracción de servicios, obras públicas, así como la de enajenación de bienes del Estado, tienen un mismo común denominador, consistente en que todas implican la erogación de fondos públicos por parte del Estado, por lo que se les ha otorgado un contenido de patrimonio nacional, por lo que se les deben aplicar las normas jurídicas que el poder público ha creado para que existan todas aquéllas bases, requisitos, cualidades y procedimientos especializados que deben observarse cada vez que utilizemos una o ---

todas de las materias consignadas en el 134 Constitucional, ---
pues de no someternos a ellos serian nulos de pleno derecho to-
dos los actos concertados en estas materias.

Ahora bien, se nos podría preguntar, porqué en un sólo
precepto se regulan tan aparentemente diversas materias; cree-
mos que su regulación se explica por la estrecha relación que -
guardan en cuanto a sus principios básicos: Asegurar al Estado-
las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad,
financiamiento, oportunidad y demás circunstancias que lo favo-
rezcan, de acuerdo a las condiciones, bases, procedimientos, re-
glas, normas generales, requisitos y todos los demás elementos
que acrediten economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y -
honradez en el manejo de los recursos económicos federales; ---
objetivos y fines que se pretenden cumplir de di-
chas materias, para que el Estado preste servicios adecuados a-
la sociedad en general, que convive en forma ordenada por la --
propia voluntad Estatal, que han de promover, apoyar, orientar,
facilitar y optimizar el desarrollo integral y armónico de los-
individuos.

Es por todo lo anteriormente apuntado que, desde el--
punto de vista constitucional, "el Estado es la organización po-
lítica y jurídica de un pueblo soberano asentado en un territo-
rio sobre el cual ejerce imperio con exclusividad y en el ---)
cual se desenvuelve para realizar su progreso, bienestar, segu-
ridad y vida justa". (1)

(1) Venegas Trejo, Francisco Dr. (Apuntes de Cátedra de Derecho Constitucio-
nal).

En efecto, para exponer la evolución jurídica de las materias que regula el precepto multicitado, es necesario que recurramos a la investigación documental de la fuente fundamental: nuestra Constitución Política, ya que de acuerdo con ella se desenvuelven todas las actividades del mundo jurídico-político de los hombres que realizan el destino histórico de nuestro México.

Es la Constitución nuestra Ley Suprema, la que regula la vida interna de la nación, la que marca la directriz del desenvolvimiento de la política exterior; es también la que genuina, y legítimamente plasma la voluntad soberana del pueblo, por que fue del pueblo de donde se tomó la doctrina filosófica para constituirse en la primera Carta Magna Político-Social del Mundo.

Con lo anterior entendemos que la legislación y demás disposiciones administrativas que regulan los actos de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios, las obras públicas, así como la enajenación de bienes del Sector Público, encuentran su génesis y formal fundamento en el precepto 134 de la Constitución, porque así ha querido el pueblo de México que se regulen las materias que están destinadas a darle al Estado los elementos necesarios para que cubra las necesidades que demanda la Sociedad. Entonces tenemos el compromiso de analizar en la vida constitucional de nuestro país, la forma en que las Constituciones que han regido anteriormente hayan regulado las-

materias ya expresadas, para entender mejor el vigente orden -- normativo que se ha creado para estos actos particulares del -- Estado. Conocer los antecedentes históricos y después ubicarnos dentro del marco de estudio que pretendemos, es la mejor forma de entender y explicar, con toda objetividad, la evolución jurídica, las reformas e interpretación de dichas materias incluidas por el principio de unidad en un mismo precepto y llegar en esta forma a comprender la perspectiva que tiene el texto constitucional vigente.

Para ese fin, nos hemos acercado a las fuentes documentales que nos podrían ayudar, y una vez revisadas las Constituciones decimonónicas que estuvieron vigentes en México, nos centramos en el objeto de estudio del presente capítulo y apuntamos que por lo que se refiere a regulación constitucional sobre las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios, obras públicas y enajenación de bienes de la Administración Pública Federal, no existió disposición constitucional alguna que regulara la forma en que el Sector Público se allegara los bienes y servicios que ha requerido.

Por tal abstención pensamos que, en aquéllos tiempos, -- no existió la preocupación de los Constituyentes de aprobar -- algún numeral que marcara los lineamientos que deberían observarse en cada caso de negociación de la Administración Pública.

El afán de localizar algún vestigio de las importantes

materias que regula el citado precepto constitucional, nos permitió solamente vislumbrar un débil antecedente en la Constitución Política para el buen Gobierno y recta administración del Estado Español de 1812, cuando en ella se habla de las facultades que se le asignaban a las diputaciones en cuanto a obras públicas, aunque más bien ello se refería a las contribuciones para ejecutar éstas, tal aspecto es perceptible en el artículo 335 - en su parte conducente:

"Artículo 335.- Tocará a estas diputaciones"

"Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos".

"Cuarto: Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al gobierno - los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las cortes.

"En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las cortes, podrá la diputación con expreso asenso del jefe de la provincia, usar de luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las cortes.

"Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión examinadas por la diputación se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente, las pase a las cortes para su aprobación."

Como se puede desprender de la transcripción anterior, la facultad conferida por esta Constitución a las Diputaciones-

provinciales era solamente sobre las contribuciones para efectuar o reparar obras públicas y no para regular todos los negocios jurídicos de los que nos ocupamos.

Sin embargo, exceptuando los Sentimientos a la Nación, la Constitución de 1824, el Acta de Reformas de 1847, con la que se puso nuevamente en vigor el acta Constitutiva de la Federación, y el estatuto provisional del Imperio Mexicano de 1865; todos los demás documentos constitucionales regulaban, de una u otra manera, la fijación y aprobación del presupuesto de la administración y el gasto público en donde se contemplan algunas partidas destinadas a las adquisiciones, obras públicas, posibles arrendamientos y algunas contrataciones de servicios, pero, ninguna disposición constitucional concreta que regulara de manera autónoma o independiente y por separado lo que debería observarse en cuanto a los requisitos indispensables para llevar a cabo las negociaciones a las que nos hemos estado refiriendo a lo largo de este capítulo.

En base a lo anteriormente señalado, consideramos oportuno concluir afirmando que en las Constituciones del siglo anterior no existieron disposiciones específicas que fijaran los lineamientos jurídicos para efectuar, por parte de la Administración Pública, los actos referentes a las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios, y enajenación de bienes.

Algo que posiblemente se podría señalar como el antece

dente constitucional mexicano más inmediato en nuestra historia es la intervención de Don Ignacio Comonfort como Presidente Sustituto en el año de 1856, al señalar en su sección novena del - Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, lo siguiente:

"Artículo 117. Son Atribuciones de los Gobernadores:

XXVII.- Aprobar los contratos que celebren -- los ayuntamientos y cualquiera establecimiento público, sin cuyo requisito serán nulos y de ningún valor, y autorizar legalmente los gastos extraordinarios que aquéllos acuerden y se dirijan a objetos de utilidad común".

Esto puede ser un posible primer precedente, sin embargo no hay precisión para saber que tipo de negocios regulaba -- esa disposición, por estar incluido el artículo transcrito en - el capítulo referente al Gobierno de los Estados y Territorios, sin embargo recordemos que el Estatuto al que nos referimos era de observancia en toda la Nación y si ese artículo contemplaba esa regulación para los Estados, lógicamente se colige que también era válido para la Administración Pública Federal.

Así, prácticamente, llegamos al final de este capítulo no sin antes dejar de advertir, que hubiera sido en nuestro criterio, muy importante para nuestra historia Constitucional, regular en todas las Leyes Supremas estas materias. Creemos que - uno de los principales motivos por el que quizá no fué posible- ello, es que las condiciones socio-económicas y políticas de -- nuestro país eran muy diferentes a las actuales; que el Estado-

Mexicano, en aquel entonces, apenas vislumbraba su desarrollo -- integral como nación, que los recursos financieros eran los meramente suficientes para cubrir apenas las necesidades de una escaza población demandante de obras y servicios; que las adquisiciones, arredamientos, contratación de servicios y aún menos la --- enajenación de bienes que realizara la administración pública, - eran comparativamente escasos, de acuerdo a las necesidades por- cubrir a los habitantes de nuestro pueblo en el siglo decimonónico. Por lo que consideramos que al darse los primeros cambios sociales económicos, culturales y políticos del presente siglo, -- surgió la preocupación de adecuar nuestro régimen jurídico fundamental, a la nueva vida y perspectiva geopolítica de México que- ahora tenemos. Por ello creímos conveniente terminar el presente capítulo, y tratar en el siguiente la creación del artículo 134- Constitucional plasmado y concebido por nuestro Constituyente de 1917 para, por primera vez en la historia del constitucionalismo mexicano, sujetar a Derecho aspectos Patrimoniales del Estado.

C A P I T U L O S E G U N D O

EL ARTICULO 134 DE LA CONSTITUCION DE 1917

Como ya se apuntó en el capítulo anterior, el artículo constitucional que ahora estudiamos no tuvo antecedente durante la vigencia de las Leyes Fundamentales que dirigieron la vida de nuestro país en el siglo XIX, lo que significa que el artículo 134 fue creado por primera vez por el Constituyente de 1917, por lo que en este capítulo segundo, nos avocaremos a estudiar la génesis del precepto, su debate y aprobación, así como su interpretación.

Cuando se instaló el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, Don Venustiano Carranza inauguró la sesión del día 1º de diciembre de 1916, dirigiendo un mensaje a la representación nacional en la que proponía un proyecto de Constitución para reformar a la de 1857.

De esta manera en "Los Derechos del Pueblo Mexicano" (2) encontramos por primera vez la Presentación y Debate del Artículo 134 en el Congreso Constituyente de 1916, cuyo dictamen a la letra rezaba:

"Ciudadanos diputados:

(2) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones tomo VIII P.951.

"Al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen".

"El artículo que se agrega, por ser el último de las prevenciones generales, llevará el número 131; pero como puede haber modificaciones en la numeración, la Comisión de Estilo lo coloque en el lugar que le corresponde en la serie".

"La Comisión se permite proponerlo en los siguientes términos a la aprobación de esta honorable Asamblea:

Artículo 131. Todos los contratos que el gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública".

"Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 25 de enero de 1917.- Paulino Machorro Narváez.- Heriberto Jara.- Arturo Méndez.- Hilario Medina".

En esta forma el Constituyente de Querétaro, compuesto por hombres de la Revolución que conocían y habían vivido --

las necesidades y el verdadero sentimiento del pueblo, del que compartían sus ideas avanzadas, no se limitaron a construir al Estado Mexicano del siglo XX, solamente sobre las bases y principios del documento presentado por el Presidente Carranza, sino que fueron mucho más allá de reformar solamente la Constitución de 1857; porque en realidad se introdujeron disposiciones sobre diversos aspectos, destacando sobre todo las de contenido social, que crearon derechos para la clase desprotegida del país, procurando siempre el bienestar general. De esta forma, el Congreso Constituyente de Querétaro consolidó y creó una nueva Constitución donde se recogieron las aspiraciones del pueblo mexicano, lo que realmente la hace la Carta Magna más sui generis comparándola con las de otros países.

Durante la 61ª Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 25 de enero de 1917, bajo la presidencia del Diputado Luis Manuel Rojas, y dándole lectura el Subsecretario, Diputado Fernando Lizardei, y toda vez que estaba previsto en los asuntos de cartera, la Segunda Comisión de Constitución (3) presentó el proyecto del artículo que finalmente quedaría con el número 134 (4) a la consideración del Pleno del Congreso Constituyente, donde se argumenta que dicha comisión estimaba conveniente incluir este artículo, cuyo objeto era asegurar-

(3) En esta comisión figuraban los diputados: Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González.

(4) La Comisión de Estilo lo colocó en el número 134, esta Comisión estaba compuesta por los diputados: Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto y Ciro B. Ceballos. Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II. No. 67. p.p. 545 y 547

los concursos de los trabajos públicos destinados al servicio de la nación, a fin de obtener mejores utilidades y a la vez, - de esta manera, evitar fraudes y favoritismos, conducta que fue muy conocida del antiguo régimen; presentándolo en los siguientes términos:

"Artículo 131. Todos los contratos que el Gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado que será abierto en junta pública."

La Asamblea aceptó el artículo y se puso a discusión el dictámen del artículo 131 bis, que después sería el 134, misma que se llevó a cabo el sábado 27 del mismo mes y año. En esa sesión se leyó el artículo ya con nuevas y leves modificaciones, por cierto que se agregó enseguida de la palabra "convocatoria" la de "pública", que tenía el primer proyecto y también ya aparece el numeral 131 bis, por lo que se transcribe para efectos comparativos:

"Artículo 131 bis. Todos los contratos que el Gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta pública mediante convocatoria pública, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública."

No hubo mayor discusión en el Dictámen al que nos referimos; únicamente tomaron la palabra los Diputados: uno en oposición, y el otro, que era miembro de la comisión, para defenderlo.

Se le da nueva lectura al dictámen y pide de inmediato la palabra el Diputado Federico E. Ibarra, quien argumentó lo siguiente: "...puede presentarse el caso de que en una convocatoria no hubiere personas que hicieran proposiciones para llevar a cabo la obra, o que ninguna de dichas proposiciones fuera aceptada, y como dice el artículo que sólo se llevará a cabo por convocatoria, en ese caso no se podría cumplir con tal disposición; -- por consiguiente, creo que debe hacerse una modificación, diciendo que se abra una convocatoria, y en el caso de que no se presente una persona que llene los requisitos, se lleve a cabo la obra por la administración". (5)

Enseguida pidió la palabra el Diputado Paulino Machorro Narváez, para defender el proyecto y oponerse al cambio que sugería el Diputado Ibarra, argumentando lo siguiente: "El Señor Diputado Ibarra supone el caso de que no haya postores, pero una de dos: o el contrato se lleva a cabo con un contratista cualquiera o no se lleva a cabo. En el segundo caso le queda al gobierno el medio de mejorar las bases del contrato para que haya postores, y de esta manera indudablemente se llevará a cabo la obra".

Una vez terminadas estas dos únicas intervenciones, el Secretario preguntó si se consideraba lo suficientemente -- discutido y siendo afirmativa la respuesta, se reservó para su votación, llevándose a cabo en esa misma sesión, en la que fue

(5) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Período único. Tomo II No. 77. p.p. 731 y 732.

aprobado el artículo constitucional de referencia por unanimidad de 168 votos.

En breves palabras, este fue el proceso legislativo - del artículo objeto de estudio en este capítulo, quedando entonces el artículo 134 constitucional de la siguiente manera:

"Artículo-134. Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública." (6)

Como se puede observar, ese fue el proceso de creación del artículo 134 por el Constituyente de Querétaro, regulándose de esta forma la ejecución de las obras públicas cubriendo los requisitos de contar con la celebración de una convocatoria; con propuestas recibidas en sobre cerrado mismo que sería abierto en una junta pública y la adjudicación del contrato de obra pública se otorgaría mediante subasta.

Es indudable que estas materias sí logran un avance con la consagración constitucional del precepto que regularía la forma en que el Estado debería de realizar las obras; pero no obstante ello, en este primer paso legislativo no se contempla la regulación jurídica, a nivel constitucional, de las otras figuras jurídico-administrativas que nos ocupan. En

(6) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..Reproducción - facsimilar del texto original. Edición del Partido Revolucionario Institucional, México, 1981.

efecto, las materias de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y la enajenación de los bienes por parte del Estado, constitucionalmente no se regularon en el precepto original de la Constitución de 1917; sin embargo se dieron las bases fundamentales para que las negociaciones se llevaran a cabo con transparencia, sin favoritismos de ninguna especie, y se les concedía la misma oportunidad a todos los que pudieran estar interesados en particular en la celebración de las obras que la administración pública realizara, para ejecutarse en igualdad de circunstancias, seguridad en las proposiciones que, al presentarse en sobre cerrado, garantizaban a todos los participantes la confidencialidad de sus propuestas frente aquéllos que pudieran enterarse de las condiciones generales de las propuestas y aprovechar para su interés personal, sugiriendo a la administración pública, propuestas de carácter tendenciosas que seguramente resultarían triunfadoras.

Cabe señalar que esa preocupación de nuestro Constituyente de Querétaro, aún en nuestros días prevalece, porque ahora todavía se exige, constitucionalmente, la presentación de ofertas o propuestas en sobre debidamente cerrado. Ya analizaremos más adelante cual ha sido, realmente, la evolución de este precepto; por ahora sólo nos limitamos a expresar que la acertada visión jurídico-administrativa, que tuvieron los Constituyentes que le dieron origen a la Constitución de 1917, en esta materia que nos ocupa, tuvo el propósito de que en ese tipo de contratos (obras públicas), se obtuvieran las mejores condicio-

nes en las operaciones y que representaran siempre una utilidad financiera en los recursos económicos del Estado.

Esta disposición constitucional, novedad de la Constitución de 1917, es consecuencia directa de la igualdad jurídica concebida en la misma Constitución al desear que en nuestro país existiera un régimen de Gobierno Democrático y esto es muy lógico al ser nuestra Constitución una inspiración de los ideales surgidos de la Revolución de 1910, en la que el pueblo mexicano volcó toda su esperanza y luchó entregando su sangre en aras de conseguir que se mantuviera una igualdad jurídica por ser el individuo un ente social que debe y merece tener y mantener siempre una misma igualdad en condiciones que le permita decidir libremente su destino. Oprimido nuestro pueblo por los regímenes autoritarios y favoritistas que lo subyugaban, quizo, a través del movimiento Revolucionario, conseguir seguridad y un tratamiento equitativo tendiente a mejorar las condiciones de vida a que tienen derecho todos los seres humanos, y así se plasmó en la Carta Magna del Constituyente de Querétaro en su artículo 40 al constituirse el pueblo de México en una República representativa y democrática.

De ninguna manera es nuestra intención pretender hacer historia de la Constitución de 1917, porque existen muchos autores que se han preocupado por explicar ampliamente las difíciles etapas por las que ha pasado nuestro pueblo, y por el esfuerzo que realizó para alcanzar la vida constitucional de nuestros días.

Sólo queremos aprovechar la oportunidad para dedicar unas cuantas líneas para reiterar que nuestra Carta Fundamental es el único instrumento jurídico que consagra una verdadera bandera de orgullo, en que el espíritu humano recobra fuerzas y vibra al tener garantizados sus derechos legítimos, que son la síntesis donde se condensan los ideales de los mexicanos y en donde se convierten en principios solemnes la independencia y la libertad.

Todos sabemos que nuestra Constitución, en lo político, es la base del ordenamiento de la autoridad soberana, es donde se contempla la división en los poderes y la reglamentación en sus atribuciones y funciones. En nuestra Constitución se da trato con igualdad de derechos a los individuos, componentes que dan vida a esta nación.

Los derechos del hombre son inmutables porque nacen con él, son los principios fundamentales que deben tener garantizados los humanos en un Cuerpo Jurídico Supremo para hacer realmente posible el cumplimiento de las ambiciones más sublimes del hombre: la libertad, la igualdad, y la garantía de la generalidad y de la legalidad, para que ningún individuo sea juzgado sin ser oído y sólo por leyes dictadas con antelación al acto por el cual se le va a juzgar. Uno de los más fuertes pilares que tiene nuestra Constitución, es el que otorga la defensa del individuo a nuestro original juicio de amparo, frente a los actos del Estado dictados por las autoridades.

Hace ya setenta años que fue promulgada la Carta Magna. El ilustre barón de Cuatro Ciénegas, expresó ante el Congreso Constituyente: "Toca a vosotros coronar la obra, a cuya ejecución espero os dedicarareis con toda fe, con todo el ardor y con todo el entusiasmo que de vosotros espera vuestra patria, - la que tiene puestas en vosotros sus esperanzas y aguarda ansiosa el instante en que le deis instituciones sabias y justas". - Sabias y justas fueron esas palabras, porque nació en 1917 un - nuevo espíritu libre, un conjunto de ideales revolucionarios - convertidos en norma jurídica suprema; nació, gracias a todos - los Constituyentes, tanto radicales como moderados, una obra - que compartiríamos todos en el proceso histórico con efectiva - responsabilidad en un ambiente de libertad nacional: la vigente - Constitución Política.

Consideramos que la incorporación de los derechos sociales del hombre en el texto constitucional fue la aportación más significativa y trascendente que realizó nuestro Constituyente de Querétaro; los artículos 123 y el 27 son el medio protector de la libertad y dignidad del individuo. El artículo 123 - constitucional fijó indiscutiblemente las bases que vendrían a favorecer a la clase trabajadora; como lo hace el 27 con la clase campesina y el tercero en lo relativo a la educación. Así - los tres pilares de la Constitución vigente sustentan el alma - de México. Contamos, a setenta años de promulgada la base jurídica fundamental del país, con un progreso técnico, profesional y cultural; con beneficios al campo y una regulación adecuada -

de la propiedad privada y, gracias a la expropiación petrolera, con una firme seguridad para la industria. Como dice el maestro Emilio O. Rabaza (7) el artículo 123 establece las garantías más importantes para los trabajadores, que forman en la sociedad, al igual que los campesinos, una clase económicamente débil. Tales garantías tienen categoría constitucional para evitar que sean violadas a través de leyes ordinarias o medidas administrativas. Así, gracias a la valiente decisión de los diputados de 1917, alcanzaron jerarquía constitucional principios que rigen al trabajo humano por primera vez en todo el mundo.

En efecto, afirmamos que no debemos, ni tenemos porque asumir otras posiciones, porque nuestra Carta Magna fue la primera en consagrar un auténtico sendero de justicia social a través de la libertad y de la democracia que nos libera de la dictadura o del capricho de un gobernante, al que solo aceptamos libremente por la decisión soberana del pueblo para resolver, por la vía de las instituciones jurídicas, la realidad profunda de nuestra historia.

Tenemos seguridad plena en nuestro sistema jurídico para aprovechar adecuadamente los recursos del país, pues el Pacto Constitucional garantiza la confianza de un desarrollo integral, la vida democrática con una constante participación para resolver la problemática esencial del hombre frente al hombre.

(7) Elias Mussi, Edmundo. Apuntes de Cátedra de Garantías Individuales.

Así, abiertos a las reformas que nuestro pueblo demanda para adecuar las condiciones actuales del vivir humano a las instituciones jurídicas y políticas de nuestro país, tuvieron - que pasar 65 años para que el texto original del artículo 134 - constitucional, objeto de estudio y análisis de este ensayo fue - ra reformado y adicionado, por primera vez, en 1982, el día 28- de diciembre. Mediante dicha reforma se elevaron a categoría - constitucional las materias de adquisiciones, arrendamientos, - contratación de servicios y la enagenación de bienes por parte- del Estado, contemplando las bases y principios para el control de los actos de los servidores públicos que tienen en sus manos la disposición del gasto público en estas materias.

Durante la campaña política del entonces candidato a - la Presidencia de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se recogieron, a través de consultas populares de renovación mo - ral de la sociedad, inquietudes y propuestas de reformas a di- - versos sectores de la población, las cuales dieron como resulta - do que se reformaran, adicionaran y en su caso se abrogarán di- - versas disposiciones jurídicas. Una vez concluido el proceso - electoral, y al haber resultado electo el Licenciado de la Ma- - drid, en su oportunidad envió a las Cámaras Legislativas diver- - sas iniciativas de reformas a la Constitución Política de los - Estados Unidos Mexicanos; entre las que figuraba, precisamente, las del artículo 134 constitucional.

Creemos conveniente señalar que el estudio y análisis

de las reformas, finalidades e interpretación del vigente artículo 134 constitucional, será motivo de especial atención en el próximo capítulo. Aquí sólo nos limitaremos a mencionar que aunque las materias de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y enajenación de bienes del Gobierno Federal no estaban contempladas y reguladas por el texto original del Constituyente de Querétaro de 1917, si habían legislaciones secundarias que regulaban estos aspectos, leyes que fueron expedidas por el Poder Legislativo conforme a las facultades que le otorga la Constitución en sus artículos 73 fracción XXX y 71 fracción II.

La ley que regulaba las adquisiciones y los arrendamientos antes de la reforma constitucional, fue la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, del 16 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo mes y año. Esta ley incorporó por primera vez los aspectos relacionados al arrendamiento de bienes muebles y a la prestación de servicios de bienes muebles, así como el control de los almacenes.

Por considerarlo de importancia, en las siguientes líneas haremos un breve análisis de ese cuerpo legal, que estuvo vigente hasta el 8 de febrero de 1985, día en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la vigente Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios ---

relacionados con Bienes Muebles.

Esta Ley contaba con seis capítulos y con 39 artículos que regulaban la adquisición de mercancías; los arrendamientos de bienes muebles; la contratación de servicios relacionados con bienes muebles y los almacenes.

En el capítulo primero fijaba las disposiciones generales, otorgándole a esta ley el carácter de orden público y de interés social, ya que regulaba las operaciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Asimismo, señalaba que la aplicación de esta Ley quedaba a cargo de la Secretaría de Comercio. Y esta situación en la actualidad ya no es así, pues al darse las reformas constitucionales al artículo 134, y al crearse la Ley Reglamentaria vigente y con las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la -- Administración Pública Federal, las facultades que la anterior ley le otorgaba a la Secretaría de Comercio cambiarían, como lo veremos en su momento oportuno.

En otros artículos de la misma ley establecen la -- obligación de acatar con estricto sentido diversas normas complementarias sobre la materia, que fuesen emitidas por la Secretaría de Comercio, así como la forma en que deberían celebrarse los actos de adquisición, arrendamiento, prestación de servicios y control de almacenes, por parte de los funcionarios públicos--

que tuvieron a su cargo estas funciones.

El capítulo segundo estaba destinado a la regulación de las adquisiciones; constaba de diez artículos, numerados del número 11 al 20, inclusive, se establecía en este capítulo la revisión de pedidos y contratos por parte de la Secretaría de Comercio en cuanto a los plazos, formas, términos y modalidades en que las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal contrataban con los proveedores o prestadores de servicios.

También se preveía un mecanismo de control y registro de precios ante la Secretaría de Comercio, por parte de los proveedores o prestadores de servicios; este mecanismo servía para que el Estado estuviera seguro de que el precio ofrecido por algún proveedor fuera justo dentro del mercado y que al tener sus registros de precios máximos y mínimos determinados por la Secretaría de Comercio, se mantenía un control en los precios. Esta disposición ha quedado derogada, toda vez que por hoy no es posible mantener los precios fijos de la mayoría de los bienes de los insumos que se requieren adquirir, debido a la crisis económica que afecta a nuestro país. La práctica nos enseña que es materialmente imposible mantener un control de registro de precios; nos hemos encontrado, la mayor parte de las ocasiones en que deseamos conocer el monto económico de algún determinado bien, que éste tiene en diversas plazas de mercado precios diferentes, y aún las condiciones de compra son también distintas -

entre uno y otro proveedor. Por ello la labor adquisitiva por parte de la Administración Pública Federal, se vuelve altamente compleja, pues es obligación del servidor público encargado de esta función, cuidar escrupulosamente todos los aspectos y cada una de las facetas del proceso adquisitivo, para obtener el mejor rendimiento, el menor precio y la mayor utilidad para la Dependencia o Entidad; sin descuidar jamás los elementos de calidad y oportunidad al realizar la función adquisitiva.

Cuando algún proveedor o prestador de servicios se excedía en su precio registrado ante la Secretaría de Comercio, ésta notificaba a la Dependencia o Entidad y Citaba al proveedor para que, con intervención de dicha Secretaría, aquel restituyera al adquirente lo pagado en exceso.

También esta ley señalaba la preferencia en igualdad de circunstancias, a las Entidades o Dependencias, y a las Sociedades Cooperativas, para realizar adquisiciones cuando éstas actuaran como proveedores, tratamiento que no está consignado en la vigente legislación.

En el capítulo tercero de la Ley comentada, se reguló lo referente al Arrendamiento de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, siendo lo suficientemente objetiva y clara al decir que los arrendamientos de bienes muebles sólo podían celebrarse cuando se demostrara que no era posible o conveniente la adquisición del bien que se trate; y los servicios cuya contratación se realizara, serían estrictamente respecto a la

instalación, reparación y mantenimiento y, en su caso los de --
tecnología y procesamiento de datos.

Los contratos de arrendamiento y contratación de ser-
vicios quedaban bajo la verificación y supervisión de la Secre-
taría de Comercio.

Dentro del capítulo cuarto, que constaba solamente de
dos artículos, se regulaba la situación de control de los alma-
cenes, en los que se señalaba que todos los bienes objeto de -
adquisición por parte de la Administración Pública Federal, de-
berían estar sujetos al control de los almacenes desde el momen-
to en que éstos los recibieran, y que ese control comprendía -
los siguientes aspectos:

I .- Recepción de Bienes

II.- Registro de Bienes e Inventario

III.- Guarda y Conservación

IV.- Despacho de Bienes. Cubriendo los requisitos
administrativos.

V .- Servicios Complementarios (a las áreas encarga-
das de las adquisiciones)

VI.- Baja de Bienes, conforme los requisitos establecidos en la Ley y procedimiento especializado.

Toda la demás organización, estructura y funcionamiento de los almacenes, quedaba sujeta a lo señalado en las "Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes". Cabe señalar que actualmente así está regulada la parte conducente a los almacenes. Incluso la vigente Ley en la materia nos lo menciona.

Dentro del penúltimo capítulo, se regulaba el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal. Este Padrón no es más que un documento que anteriormente elaboraba la Secretaría de Comercio, en donde registraba y catalogaba a los diferentes proveedores y diversos bienes que se ofrecían en venta a la Administración Pública Federal.

Se señala también la obligación de las Entidades y Dependencias de la Administración Pública de contratar sólo y exclusivamente con los proveedores que hubieran obtenido su registro que los acreditara como Proveedores de la Administración Pública Federal. Esta disposición aún se conserva dentro del cuerpo jurídico de la vigente Ley, sin embargo, anteriormente era necesario que el proveedor o prestador de servicio, refrendara anualmente su registro; en la actualidad el registro es permanente, siempre y cuando no le sea retirado por la autoridad competente.

Para obtener ese registro es necesario cubrir algunos requisitos:

- I.- Solicitar su inscripción al Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, llenando para ello una forma establecida. (Pueden ser personas Físicas o Morales).
- II.- El proveedor debe acreditar, mediante la exhibición de ciertos documentos, que tiene la calidad de productor o comerciante legalmente establecido.
- III.- También debe demostrar su solvencia económica y su capacidad de producción y suministro de bienes.
- IV.- Estar previamente inscritos en los registros exigidos por las leyes de orden fiscal y administrativo.
- V.- Pagar el derecho para la obtención del registro.

Creemos conveniente comentar, adicionalmente, que estos requisitos en la práctica se siguen exigiendo por la autoridad competente, aunque en la vigente ley no se mencionan. Cuando analicemos la legislación actual abordaremos con más detenimiento.

miento este aspecto.

En el último capítulo de la ley anterior se regulaba la forma en que se realizaba, la vigencia, se aplicaban las sanciones y recursos que procedían, en las materias reguladas, a cargo de la Secretaría de Comercio.

C A P I T U L O T E R C E R O

REFORMAS, FINALIDADES E INTERPRETACION DEL VIGENTE ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL

A).- El proceso Parlamentario de Reforma de Constitución.

Como apuntamos en el capítulo anterior, estudiaremos ahora las Reformas, las Finalidades e Interpretación del vigente precepto Constitucional al que le hemos dedicado la elaboración de esta tesis profesional.

Tuvieron que haber transcurrido 65 años para que la Constitución de 1917 incorporara en su articulado, el número 134, la trascendente reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982. Esta reforma y adición al 134 Constitucional fue el resultado de un intenso trabajo extra-parlamentario, que cristalizó tras un meticuloso proceso de reforma a la Constitución. Como ya se expresó anteriormente, todo empezó durante la Campaña Política del actual Presidente de la República; durante esa etapa de la historia Política de México, el entonces Candidato a Presidente Lic. Miguel de la Madrid, propuso una tesis política de Renovación Moral, y, en base a ella se realizaron foros de consulta popular, en los cuales se recogieron las opiniones de los diversos sectores de la población, que dieron como resultado, lógicamente en ejercicio-

de la Democracia, las reformas a diversas disposiciones jurídicas, entre ellas, precisamente el artículo 134 Constitucional.

La consulta popular durante la Campaña Presidencial, de acuerdo a lo que el mismo Plan Nacional de Desarrollo, explica (8): quizo abrir nuevos cauces a la participación activa de los mexicanos fue el primero de los aspectos que el Gobierno de la República decidió atender.

"La Consulta cumplió su cometido: permitió detectar los sentimientos e inquietudes de amplios grupos de la Sociedad, explorar nuevos rumbos, analizar los principales problemas que enfrenta el país y recoger propuestas para su solución".

"En Diciembre de 1982, se promovió la adecuación e incorporación de los principios del desarrollo a la Constitución Política. Las recientes reformas a la Constitución cumplen el propósito de avanzar en la consolidación de los principios fundamentales que el propio texto Supremo reconoce, y abren nuevos cauces para la expresión de los sentimientos y aspiraciones de la población respecto a las tareas encomendadas al Gobierno".

En efecto, como lo consigna el citado Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en Diciembre de 1982, el Ejecutivo Federal envía la iniciativa de reforma del artículo 134 Constitucional, del cual la primera lectura del dictamen se presentó en

(8) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 pp 20-21 edición Primera S.P.P.

el Senado de la República durante la Sesión ordinaria que se efectuó el día 13 de Diciembre de 1982 (9), y su discusión general se realizó al día siguiente en donde no hubo impugnación alguna, por lo que se aprobó en lo general y particular por 57-votos; y de la Cámara de Origen se pasó a la Revisora donde las comisiones respectivas la presentaron ante el Pleno de Asamblea para su discusión en lo general, aprobándose por 313 votos.

"Una vez que la Cámara baja aprobó el contenido de la iniciativa de reforma al 134 Constitucional, fue enviado para su análisis y aprobación a las legislaturas de los Estados; y al ser aprobadas por la mayoría de los Estados, la Cámara de Diputados formuló y autorizó la declaratoria de aprobación de las reformas y adiciones al precepto comentado, remitiéndola a la Cámara Alta para su debida aprobación". En esta forma, el 27 del mes de diciembre del año en cuestión, se le envió al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1982. (10)

Como se puede observar, al no haberse realizado realmente un debate para la reforma del multicitado precepto, se incorporaron los nuevos elementos al Texto Constitucional. El nuevo artículo 134 también está incluido en el Capítulo de las Prevenciones Generales, como fue colocado en su tiempo por la

(9) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores Año I. Período Ordinario LII Legislatura. Tomo I N° 45, pp. 4-9.

(10) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Lunes 27 de Diciembre de 1982. Año I. Período Ordinario LII Legislatura. Tomo I. N° 54 pp. 12-17.

Comisión de Estilo del Constituyente de 1917, como ya explicamos con anterioridad.

Actualmente, en el Título Séptimo "Prevenciones Generales", se encuentra el vigente Artículo 134 Constitucional, el que transcribiremos a continuación, pues será tema de amplios comentarios en las futuras páginas.

Artículo 134. "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

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

calidad, financiamiento, oportunidad y de más circunstancias pertinentes.

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado".

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

"Los Servidores Públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución". (11)

B).- Finalidades e Interpretación.

Si comparamos a simple lectura el texto original con el vigente, saltan a la vista los nuevos conceptos y términos -

(11) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición de la Secretaría de Gobernación, México, 1983.

de figuras Jurídico-Administrativas que fueron incluidos en la Ley de leyes de nuestro país, pero apreciaríamos profundamente que el espíritu renovador del Constituyente de 1917, aún en nuestros días prevalece. Es decir, al igual que entonces, es preocupación fundamental de la Administración Pública Federal, que los recursos económicos de que dispone el Estado, sean administrados con transparencia y rectitud, que satisfagan los objetivos a los cuales están destinados; que aseguren al Estado las mejores condiciones financieras y de oportunidad que le permita encontrar los medios materiales o físicos para que éste desarrolle en beneficio de sus administrados de mejor forma sus funciones.

En esta forma, el primer párrafo del Artículo 134 Constitucional a la letra dice:

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

Observemos, como el primer párrafo del artículo comentado, nos señala que tanto el Gobierno Federal, como el del Distrito Federal y las entidades paraestatales se deben administrar-

económicamente en base a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y honradez. Dichos principios son incorporados al Texto Constitucional, porque forman la columna vertebral para conseguir que el Estado realice operaciones con el propósito de destinar adecuadamente y de manera transparente los recursos económicos de que dispone, para cumplir satisfactoriamente con los fines que debe ejecutar.

Los principios de eficiencia, eficacia y honradez, -- están muy relacionados entre sí, la práctica nos ha demostrado que deben ser siempre rectores al momento de cumplir con todos y cada uno de los pasos del proceso de las adquisiciones, arrendamientos, prestaciones de servicio y contrataciones de obras.

Estos tres principios señalados, a nuestro entender, se conjugan o complementan y toman sentido con un cuarto principio que intuimos dentro del primer párrafo del citado artículo constitucional; cuando habla de los recursos económicos, nos da a entender que habla de elementos financieros, es decir, que todos estos principios van a regular, en última instancia, el gasto de recursos económicos. Luego entonces, el cuarto principio sería precisamente el de Idoneidad del Gasto; principios todos destinados a buscar y a encausar la rectitud del Servidor Público, que tiene a su cargo la realización de actos que impliquen Gasto Público Federal.

Creemos prudente explicar en breve, lo que se entiende

por cada uno de los principios o conceptos a los que hemos aludido anteriormente.

La Eficiencia, la podemos entender, en su sentido gramatical, como la virtud para lograr algo. (12). Para muchos tiene un sentido más técnico, pues vinculan esta palabra con las metas previstas en los programas de trabajo, de productividad y de relación estrecha con el factor tiempo.

Para el maestro Eduardo Andrade (13) la concepción que más le parece lógica es la que considera a la eficiencia como la virtud administrativa que consiste en alcanzar los fines propuestos, racionalizando el uso de los medios existentes, es decir, la eficiencia es el medio por el cual obtenemos un fin perfectamente determinado, al menor costo posible. Es por ello que se pensó que todos los negocios o todas las operaciones que realice el Estado, deben ser en base al principio de eficiencia. El Estado debe lograr, a través de sus Servidores Públicos, eficiencia en todos los actos de sus funciones, sobre todo, claro está, en las áreas respectivas encargadas de realizar el Gasto Público para las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, etc. que deben estar encausados para obtener el mejor resultado posible al menor costo económico empleado.

Resumiendo, entonces, la eficiencia realmente es una-

(12) Diccionario Larousse p. 378. Edición 1986.

(13) Andrade Sánchez, Eduardo, Comentario al Artículo 134 Constitucional. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada p.p. 335 y 336 UNAM.

virtud administrativa como la conceptualiza el citado autor, porque con ella logramos emplear el menor tiempo para lograr obtener un determinado fin. La experiencia que en este campo hemos obtenido, nos enseña que las operaciones que se realicen en base a una eficiencia, representan un verdadero ahorro financiero, puesto que empleamos el tiempo que es estrictamente necesario para la negociación. Dentro de la administración del Gasto Público destinado para la adquisición de ciertos bienes, la eficiencia se convierte en un elemento esencial para el Estado ya que por medio de ésta el Servidor Público puede aprovechar para alcanzar los fines programados, el uso racionalizado de todos los medios, tanto físicos, como humanos, que debe saber emplear en el momento preciso de una celebración adquisitiva, trayendo como consecuencia una notable utilidad para la Administración Pública Federal.

El mismo autor, con el que coincidimos en opinión, nos explica que el otro elemento o principio vertido en el artículo 134 Constitucional es también muy importante; se trata del principio de "Eficiencia", nosotros opinamos, al igual que el maestro Andrade, que es la eficacia un principio muy relacionado con el de "Eficiencia", y sin embargo, no deben confundirse el uno con el otro, puesto que la experiencia de la práctica cotidiana nos ha enseñado a distinguirlos con claridad y precisión. De tal suerte, la eficacia es la obtención de un resultado práctico específico. Dentro de la labor adquisitiva nos encontramos con cierta frecuencia con la necesidad de emplear la

eficacia para poder resolver algún problema con una decisión firme y adecuada; queremos con ello decir que no siempre los proyectos o programas en las materias de Adquisiciones, Prestación de Servicios y Arrendamiento de Bienes pueden ser cubiertos o cumplidos tal y como se pensaron y planearon. Es muy posible que aunque mantengamos un estricto control y medios de seguimiento surjan intempestivamente situaciones que nos obliguen a tomar decisiones prácticas para resolver un acontecimiento de terminado por situaciones de emergencia.

La eficacia es, pues, diferente a la eficiencia, mientras ésta es realmente una virtud administrativa que nos va a permitir obtener o alcanzar el fin deseado a menor costo posible en base a cálculos de costo-beneficio; la eficacia va a exigir al administrador público la capacidad de respuesta inmediata para resolver un problema que surgió amenazando la tranquilidad, el desarrollo lógico del proceso programado en un plan de trabajo especializado, claro está que siempre la respuesta al problema de emergencia debe estar sustentada en base a opciones que representen el menor costo posible, sin que esto manifieste una demora en la toma de decisiones, porque por lo general, se opera con eficacia para evitar que el problema o la situación de emergencia presentada provoque daños irreparables que pongan en peligro la productividad de las empresas estatales, el desarrollo integral de los planes y programas de trabajo del Gobierno Federal y, aún más, puede darse el caso en que se ponga en peligro la seguridad personal de los trabajadores o empleados -

que, incluso, pueden llegar a perder la vida.

Por lo anterior, a nuestro entender, es muy lógico y perfectamente claro, el Artículo 134 de la Constitución de la República cuando dice que la Administración Pública, tanto del Gobierno Federal como del Distrito Federal, se administrarán con eficiencia y eficacia, pero claro está, que la misma interpretación de cómo debemos entender estas dos palabras nos darán la pauta para poder decidir siempre con rectitud y honradez, cuidando siempre de mantener el espíritu del Constituyente, para que no por obtener un beneficio financiero para el Estado, pongamos en riesgo la operatividad, efectividad y productividad del mismo. Consideramos que las Leyes y normas jurídicas administrativas creadas para regular esta materia, no deben aplicarse sin criterio jurídico-social, puesto que estamos convencidos de que el Derecho debe regular los actos y actividades de los hombres para que formen un equipo y funcionen con beneficio para la Nación, y no aplicar los conceptos tal y como han sido creados, para que la Ley sea un instrumento para lograr el desarrollo integral del país y no sea usada para entorpecerlo.

Toda la legislación vigente en estas materias, reguladas por el 134 Constitucional, ha sido creada para que el Estado se vea seguro en sus negociaciones, en beneficio de toda la comunidad, porque la Ley al exigir transparencia en los contratos y operaciones, está asegurando un mejor aprovechamiento de los recursos públicos para el beneficio común de la sociedad, y

está obligado y responsabilizando al administrador o servidor público para que toda situación sea transparente. Para que no suceda lo que anteriormente pervalecía; el favoritismo o la corrupción por los que los funcionarios públicos interponían sus intereses personales en detrimento del interés nacional, lo que contribuyó al retraso económico de nuestro país.

Creemos que las reformas realizadas a la Constitución, y con ellas la creación de Leyes y órganos de control, fueron necesarias e indispensables. Quienes tienen el deber de poner en práctica los preceptos jurídicos en estas materias, han constatado que realmente se están cuidando, al máximo, los recursos públicos y esto es en beneficio de todos los mexicanos.

Un tercer principio, que consideramos total para asegurar las mejores condiciones de operación y contratación para el Estado, es el de "Honestidad", el cual se explica por sí solo, mismo que es muy necesario en todos los servidores públicos, independientemente de su nivel administrativo. La honestidad, gramaticalmente hablando, supone la manera de obrar, de actuar, de desenvolverse por parte de los hombres; es lo contrario al engaño, al fraude, a la sustracción de recursos públicos para el aprovechamiento y el enriquecimiento particular de los hombres. Para nosotros un hombre honesto es aquel que se rige en su actuación de manera recta, con la conciencia de que su labor pública es en beneficio de muchos otros hombres, que es en beneficio de nuestra propia sociedad; es aquel hombre que cumple con

un alto grado de rectitud sus obligaciones profesionales, técnicas y administrativas. Por este concepto debemos entender que no solamente se regula lo relacionado con el aspecto económico, de sustraer o de apoderarse de bienes ajenos, en este caso, de bienes públicos, o aprovechar su autoridad para excederse de ella en su mesquino y particular interés personal, sino también debemos, tenemos la obligación de entender este principio en su aspecto de comportamiento con una conducta exacta como servidores públicos para otorgar el servicio oportuno - "eficaz" con "eficiencia", que se le debe a todos los demás administrados.

En la actualidad se debe estudiar muy bien a la persona que se designe como servidor público, conforme a la labor de administrar que le corresponda, en cualquiera de las fases o procesos en que intervenga la administración de recursos públicos, y esto ya se ha empezado, no hay que dejarlo morir, es necesario mantener siempre vivo el espíritu que nos legaron los Constituyentes de 1917; los que se preocuparon por plasmar en nuestro Documento Jurídico Constitucional los ideales de nuestro pueblo, que entregó su vida en una revolución para aniquilar y despojarse de yugos dictatoriales y abusivos.

Ha sido necesario limpiar la casa desde dentro, ya se han dado los primeros e importantes pasos. Con las reformas y adiciones al artículo que comentamos; con las vigentes y nuevas leyes y normas, se han asentado los pilares de mantener vivos los objetivos y propósitos del pueblo mexicano. Es nuestro

deber velar, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que nos aseguren a todos que el empleo y destino de los recursos públicos sean aprovechados con toda honradez.

Por último, el cuarto principio está precisamente dedicado a la Administración del Gasto Público, la idoneidad de éste se traduce en la parte final del primer párrafo de nuestro Artículo 134 Constitucional.

La idoneidad es la calidad de lo idóneo, es lo propio para una cosa, el Gasto idóneo es aquel que se efectúa sólo para una cosa. La idoneidad del Gasto Público es la relación que existe para adecuar y emplear los recursos económicos para obtener los objetivos deseados.

Este aspecto es muy amplio, sinceramente coincidimos con la concepción que nos da el profesor Eduardo Andrade "...Debe entenderse que la correcta administración no puede sustentarse en un ejercicio desordenado del Gasto."

En efecto, la correcta administración del Gasto debe ser adecuada entre los recursos materiales que el Estado necesita y los fines para los cuales se han destinado tales recursos. No es gastar por gastar; la Administración Pública, en general, tiene que realizar gastos en aquellos bienes que son indispensables para que el Estado pueda realizar sus funciones; ni gastar más de lo que realmente necesita gastar, ni menos que lo coloque

en una situación de impotencia industrial, tecnológica, educativa, social y política.

Es por lo anteriormente expresado, que contamos con una Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, - que regula en todos sus aspectos el destino y ejercicio del Gas to. No es nuestra intención en esta tesis, hacer un análisis de esta Ley, sólo la mencionamos por considerarlo procedente, pues en el capítulo correspondiente a los principales instrumentos - jurídicos reglamentarios del Artículo 134, comentaremos algunos aspectos relacionados con este cuerpo legal.

Ya hemos apuntado la importancia de estos cuatro elementos o principios que se encuentran incluidos en el primer párrafo del Artículo 134 Constitucional; en base a ellos se desprenderá toda la intención jurídico-administrativa adoptada para regular las materias de adquisiciones, arrendamientos y enajenación de bienes, prestación de servicios y contratación de obras públicas; a las cuales les dedicaremos las siguientes páginas.

Prosiguiendo con la interpretación de este artículo, - diremos que su párrafo segundo ha quedado estructurado de la siguiente forma:

Artículo 134.- "Las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, -

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

En este segundo párrafo del multicitado artículo, se establece que todos los arrendamientos, adquisiciones, enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que celebren la Administración Pública Federal, deberán efectuarse siempre en base a licitaciones públicas, que deben ser convocadas públicamente. Esto significa que el espíritu del Constituyente de 1917 prevalece aún en el texto vigente y con él, la preocupación que se tiene en cuanto a que es muy importante saber que la transparencia administrativa está en función, precisamente, de asegurar para el Estado las mejores condiciones generales en sus operaciones en estas materias. Por ello se establece, a nivel constitucional, que antes de realizar cualquier negociación se debe de participar públicamente la intención, por parte del administrador público, de solicitar que se presenten todos los postores que deseen participar en esta rama de actividades.

Es obligación constitucional, antes de realizar cualquier contratación, que se convoque públicamente a los posibles prestadores de servicios o proveedores de bienes, con el propósito fundamental de que todo mundo se entere de que la Administración Pública está requiriendo, solicitando en adquisición, arrendamiento, en obra, la prestación de algún servicio o de ciertos bienes; el objetivo es que participe el mayor número posible de personas físicas o morales, para que la misma Administración tenga una amplia posibilidad de escoger al mejor; esto es precisamente lo que debemos entender por "licitación" pública, vocablo comunmente conocido como "concurso". Al concursar, o licitar públicamente sus operaciones, el Estado se protege al tener la posibilidad de adjudicar al ganador que ofreció las mejores condiciones generales. Sin embargo, la licitación pública va a operar en cada caso concreto de diversa manera, es decir, aunque el precepto constitucional sólo señala el deber de licitar, son en realidad las leyes reglamentarias, secundarias y las normas aplicables a estas materias las que dictan los requisitos para llevar a cabo estas licitaciones o concursos; incluso las divide en varias clases y tipos, en función de la cuantía económica de cada caso concreto y de la procedencia u origen del bien de que se trate.

En otro capítulo analizaremos detenidamente la legislación secundaria o reglamentaria de este precepto en cada una de las materias a las que alude el relativo texto Constitucional.

Por ahora limitémonos a señalar y dejar asentado que la licitación pública y la convocatoria, también pública no son las mismas figuras administrativas; que una conlleva a la otra, una da inicio a todo un proceso; es, entonces, la convocatoria pública el medio por el cual el Estado hace una llamada a todo el que tenga interés de participar en este rubro de la Administración Pública, otorgando al Estado, en adquisición, un determinado bien o prestándole un servicio de cualquier naturaleza, contratando con él algún arrendamiento, etc. La convocatoria es simplemente un llamado público que se hace y que se manifiesta materialmente cuando es publicada en Diarios de mayor circulación, en el Diario Oficial de la Federación o fijada en lugares de acceso al público en las oficinas públicas. La convocatoria es pues, la que inicia el proceso para llevar a cabo una licitación pública o un concurso.

Hay que entender que el sentido de que todo el proceso sea público, es precisamente evitar que existan favoritismos y abusos entre los Servidores Públicos y los Proveedores o prestadores de servicios, en perjuicio del patrimonio del Estado.

Las licitaciones públicas aseguran transparencia y rectitud en los contratos que se celebren entre los particulares y el Estado, concursan todos los proveedores o prestadores de servicios que reúnan determinados requisitos, los cuales están sujetos a que los proveedores o prestadores de servicios -

estén debidamente registrados en el Padrón de Proveedores y de Servicios de la Administración Pública Federal; esto le permite al administrador público tener la confianza suficiente para contratar. Es claro y lógico lo explicado anteriormente, en razón que los registros son otorgados a las personas físicas o morales que han comprobado satisfactoriamente su solvencia, capacidad legal, productiva, etc., lo que permite asegurar que cuando un proveedor contrata con la Administración Pública, éste ha sido previamente analizado y catalogado en un Padrón Oficial y, por lo tanto, ya no es un sencillo desconocido.

Es necesario señalar, para dejar más claro este aspecto, que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, regula perfectamente en todo el capítulo segundo, la figura del Padrón de Proveedo--res que está a cargo en su realización la Secretaría de Progra--mación y Presupuesto, la que verificará y clasificará a las personas inscritas en él, de acuerdo a su actividad y capacidad - técnica y productiva. Sin embargo, la misma legislación regla--mentaria del artículo 134 Constitucional señala los posibles casos en que no es obligatorio exigir el registro en los Padrones de Proveedores, por ser éstos parte de sectores económicamente--débiles de la sociedad o por el tipo de bienes que ofrecen. Con todo esto queremos decir que el texto constitucional en ningún--momento habla de este registro, pero que sin embargo, la ley reglamentaria si lo establece y no es que lo haga en forma incons--titucional, porque como veremos más adelante, el tercer párrafo

del artículo 134, fija la reglamentación de las bases y requisitos o procedimientos que deben contener las leyes secundarias - para asegurar las mejores condiciones para el Estado.

Por ahora sólo señalaremos que tanto la convocatoria y la licitación pública son requisitos y procedimientos perfectamente establecidos por la Constitución para mantener un mayor grado de transparencia operativa en las transacciones que se realicen entre los Servidores Públicos que administran el Gasto público y los que suministran, a cambio, un producto o bien específico o proporcionan un determinado servicio.

La característica principal de una licitación pública o de un concurso, es la celebración de un acto de apertura de ofertas en el que todos los interesados tienen la oportunidad de conocer los precios y condiciones que ofertan los distintos concursantes así como de, en su caso, asentarse en el acta respectiva las inconformidades que pudiesen tener. Así lo ha exigido la propia Constitución, recordemos que dice: "...Para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, - que será abierto públicamente..." (14).

En efecto, el hecho de que los concursantes presenten su propuesta en sobre cerrado, es con el fin primordial de que nadie, ni siquiera el administrador público, conozca de las -

(14) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 134. Párrafo Segundo. Publicación de la S.G. 1983. p. 143.

ofertas presentadas, para evitar que los precios y condiciones sean conocidos por otros concursantes que pueden aprovechar la situación y traten de presentar una oferta más ventajosa en cuanto a un precio artificialmente más bajo. Es decir, se exige que las propuestas presentadas sean en sobre cerrado para cuidar la confidencialidad de lo que ofrece cada concursante, para que una vez llegado el momento, sean abiertos los sobres públicamente, para que ante la presencia de todos los involucrados se realice la licitación pública, sin que nadie antes de ese momento conozca las propuestas ofrecidas por todos los interesados; a este momento del proceso se le llama "Acto de Apertura de Ofertas".

Este es uno de los dos procedimientos que aplica la Administración Pública Federal para efectuar adquisiciones o realizar obras públicas. El otro procedimiento, o sea el de la "Negociación", será descrito más adelante.

Esta obligación de realizar licitaciones públicas es prácticamente privativa de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, debido a la transparencia que se desea obtener para asegurar al Estado las mejores condiciones.

Una posible desventaja que se le puede atribuir a las licitaciones públicas, según nuestro parecer, consiste en el mayor tiempo que se requiere para celebrar un concurso, sin

embargo consideramos que se puede contrarrestar mediante una adecuada planeación que se efectúe con suficiente anticipación.

Ahora bien, podríamos preguntarnos si entratándose de algún caso extraordinario, o de una situación calificada de emergente, tenemos necesariamente que celebrar la realización de una licitación pública. La respuesta es tajante y precisa: No. En virtud de que las leyes en la materia han sido creadas para coadyuvar al desarrollo integral de las Entidades o empresas de la Administración Pública Federal y no para entorpecer de alguna forma su operatividad, crecimiento y productividad; ésta sería razón más que suficiente para exentar de este requisito en casos concretos, pero en realidad también la misma Ley (15), señala expresamente que no se celebrarán licitaciones públicas en ciertas circunstancias.

No olvidemos que, como ya explicamos anteriormente, la eficiencia es realmente la virtud administrativa con la que logramos emplear el menor tiempo para obtener un determinado fin con la mayor ventaja posible para la Administración Pública; entonces digamos ahora con toda certeza que los aspectos de eficiencia están normados mediante disposiciones relativas a la consolidación de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, a la planeación anticipada de las mismas, empleando para ello los formatos diseñados, fundamentalmente como una

(15) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles. Art. 37. Fracc. II. D. Oficial del 8 de Febrero de 1985.

utilización de medios para abreviar el tiempo en obtener un resultado; también se pueden prever mediante la realización de pedidos abiertos o contratos de suministros que eviten el estar efectuando las mismas operaciones con frecuencia constante entratándose de bienes de línea.

En el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1986, se publicó el "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1987", donde se dan a conocer los montos exigidos por la Ley para la celebración de licitaciones públicas en adquisiciones y obras públicas. (16).

Señalamos con anterioridad que existen dos procedimientos básicos para efectuar adquisiciones: el procedimiento de licitación pública o de concurso que ya explicamos brevemente. En el capítulo correspondiente a los principales instrumentos jurídicos reglamentarios del artículo 134 constitucional analizaremos en que consiste la normatividad que existe en materia de concursos; por ahora solamente hemos comentado el alcance que tiene el texto constitucional al ordenar que se deberán realizar las operaciones para adquisiciones, contratación de servicios y realización de obras públicas en base a licitaciones públicas.

El otro procedimiento, conocido como: "Procedimiento-

(16) Arts. 40 al 46 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1987. D.O. 31 de Dic. 1986. pp. 109-111.

fuera de Concurso" o de "Negociación Directa", consiste en que la Administración Pública Federal negociará directamente alguna operación que no sea sujeta a concurso o licitación pública. - Fundamentalmente operará el procedimiento fuera de concurso - cuando por mandato expreso de la Ley sea conveniente para el Es tado. O bien, cuando el monto económico de las operaciones no sean mayores de los establecidos en el Decreto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del que se trate. Entonces se podrán adjudicar pedidos o celebrar contratos sin llevar a - cabo el procedimiento de licitación pública, siempre y cuando - la negociación se realice apegada a los principios fundamenta-- les de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez establecidos por la propia Constitución y leyes reglamentarias en la materia, buscando siempre conseguir las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precios, calidad, financiamien-- to, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

El procedimiento fuera de concurso o de negociación - directa se encuentra regulado en el párrafo tercero del Artículo 134 constitucional, que a la letra dice: "Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idó-- neas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán - las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado".

En efecto, cuando se ha necesitado hacer uso de este-

segundo procedimiento, recurrimos al auxilio y guía de las "Normas Generales para las Adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles", en las cuales se establecen, fundamentalmente, las disposiciones relativas a este procedimiento que aplica la Administración Pública Federal, de acuerdo a la problemática que existe en las áreas de adquisiciones y de servicios del Sector Público; estas normas se elaboraron en forma integral e incluyen aspectos de:

I.- PLANEACION:

- A).- Regulando los programas adquisitivos.
- B).- Fijando las bases para los programas de desarrollo de proveedores.
- C).- Fijando las políticas para los programas de ahorros.
- D).- Estableciendo programas de capacitación para el personal.

II.- ORGANIZACION:

- A).- Se recomiendan modelos de organización. Cada dependencia o entidad puede hacer sus propios sistemas de organización, siempre que éstos reúnan las características establecidas en estas normas.

B).- Cada área de adquisiciones y de servicios del Sector Público realizará sus modelos de descripción de puestos, con sus respectivas funciones y objetivos conforme a las bases y requisitos exigidos por las normas generales de acuerdo al catálogo de puestos elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

C).- En estas normas se dan las instrucciones para la elaboración del manual propio de adquisiciones y servicios para cada dependencia y entidad.

III.-PROCEDIMIENTOS:

A).- Estas normas establecen el procedimiento de la negociación o procedimiento fuera de concurso.

B).- Establecen el procedimiento para efectuar la expeditación dentro de todo el proceso adquisitivo.

Una de las características fundamentales de estas normas es que prevén mucha flexibilidad para que las dependencias y entidades puedan operar en forma rápida y adecuada en cualquier circunstancia que se les presente. La norma implica bastante sistematización, pero no burocracia. Asimismo, toda vez que los fondos de las Dependencias y Entidades son públicos, la norma busca el manejo transparente de las adquisiciones. Ya analizamos en su oportunidad y con más detenimiento, los aspectos-

más sobresalientes de estas normas que contribuyen a reglamentar todas las actividades en materias de adquisiciones, arrendamientos y servicios que desempeña la Administración Pública Federal.

Consideramos concluir aquí el análisis e interpretación del tercer párrafo del artículo constitucional que estudiamos, en virtud de que hemos dedicado un capítulo especial de este ensayo para analizar y comentar con detalle la normatividad y legislación reglamentaria del mandato constitucional.

Otro aspecto contemplado en el vigente texto del Artículo 134 se encuentra en el penúltimo párrafo: "El Manejo de Recursos Económicos Federales se sujetará a las bases de este Artículo". En efecto, el manejo de los recursos federales está sujeto a las bases o principios que señala el mismo precepto constitucional. Para el maestro Eduardo Andrade:..."el sentido de esta disposición tiene que ver con la participación de fondos federales que son administrados por los Gobiernos Estatales y Municipales, en cuyo caso deberán aplicarse los principios constitucionales que venimos comentando". (17).

Nos adherimos a este comentario y opinamos que la conducta y acciones de los servidores públicos quedan regulados en este penúltimo párrafo del 134 constitucional, responsabilizándose en esta forma a quienes realizan el manejo indebido de

(17) Andrade Sánchez, Eduardo. Ob. Cit. pp. 336

fondos públicos, así como los bienes y recursos de la Administración Pública Federal; para que nadie maneje estos recursos públicos anteponiendo el interés personal de quien tiene entre sus funciones la adecuada administración del Gasto Público.

Y aún más, a nuestro entender, el último párrafo del artículo que estudiamos, está estrechamente relacionado con todos los anteriores, porque en caso de cualquier incumplimiento o desvío de conducta el servidor público será directamente responsable de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. "Los Servidores Públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

Así, el texto constitucional está responsabilizando a quienes manejan recursos económicos federales en base al principio de responsabilidad, por el manejo de recursos públicos de acuerdo con el Título Cuarto de nuestra Constitución Federal.

Son Servidores Públicos, de acuerdo a la Constitución, "... todos los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones". (18).

De esta manera, la tesis de la Renovación Moral se -
plasmó en todo el Sistema de la Administración Pública Federal,
quedando condicionada la transferencia de los recursos federa--
les a que los Gobiernos de los Estados Federados de la Repúbl-
ca Mexicana implementen el basamento jurídico que permita garan-
tizar su canalización y manejo en forma honesta y eficiente, así
como sujetarse a las normas y controles federales sobre la ges-
tión pública. Los ingresos provenientes del pueblo deben mane--
jarse con probidad y a la luz pública, de acuerdo a los princi-
pios y bases dictados y ordenados por el artículo 134 Constitu-
cional; por lo que los encargados de la Administración Pública-
Federal, Estatal y Municipal que manejen fondos públicos, debe-
rán observar los mencionados principios y bases, quedando bajo
la responsabilidad de los Servidores Públicos el cumplimiento -
de las mismas, ya que, de lo contrario, se harán acreedores a -
las responsabilidades que procedan, que podrán ser administrati-
vas, penales y políticas, conforme lo establecen los artículos -
108 a 110 de la Constitución de la República.

El artículo 134 constitucional al establecer los prin-
cípios y bases a que ya nos hemos referido ampliamente, garanti-
zan la subordinación de los intereses particulares a los nacio-
nales; por ello consideramos que era necesario renovarlos para-
que el espíritu del sistema jurídico que nos legaron los Consti-
tuyentes de Querétaro prevalezca con propósitos firmes en una -
Administración Pública más eficiente, más real, de acuerdo al -
tiempo y circunstancias que nos esta tocando vivir; para que se

preservan los intereses del Pueblo Mexicano y se evite con ello que se corrompan los valores que le otorgan al pueblo la seguridad de que está administrado con honestidad en el ámbito de nuestras libertades nacionales.

No le corresponde al Estado ser tutor de la moralidad personal de quienes para él trabajan, pero sí le compete, ineludiblemente, prevenir, controlar y en su caso sancionar la inmoralidad de sus Servidores Públicos que lo representan, que le dan vida y existencia. Se debe aniquilar desde dentro de la misma Administración Pública la corrupción, fenómeno social que nos afecta a todos, que vulnera los derechos de muchos, que perjudica a nuestra sociedad y por tanto a los más altos intereses nacionales; pues desfigura la personalidad del Estado, enriqueciendo a unos pocos en detrimento de toda la sociedad a la que están dirigidos, en última instancia, los beneficios que el Estado debe otorgarle en ejercicio de sus funciones. Estamos de acuerdo en que para prevenir, corregir y sancionar la corrupción o el desvío de la conducta del administrador público, se debe renovar la moral social en general —ni que el particular la fomente o la concienta tolerando todas las consecuencias, ni el Servidor-Público la haga suya como forma de vida—renovar en conjunto la moral social es deseo del pueblo en general, deseo vertido en las consultas populares organizadas por el Ejecutivo Federal; por ello fue indispensable reformar, modificar, derogar y abrogar las Leyes, para que las instituciones del país se renoven y sean los cauces para que se realicen los deseos y aspiraciones de la sociedad mexicana.

Por todo lo anteriormente comentado, el Gobierno de la República elevó a la más alta jerarquía jurídica de México, los principios y bases generales de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y la enajenación de bienes de la Administración Pública Federal, porque en estas materias se encontraban los más altos grados perjudiciales de corrupción.

Consideramos también que el papel que ha desempeñado el órgano vigilante de estos principios y bases constitucionales, ha sido adecuado y muy necesario, porque en realidad hemos constatado que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha desempeñado sus funciones a la altura de la exigencia renovadora que la Carta Fundamental exige para las operaciones que efectúe la misma Administración Pública, para que el Estado realice en forma adecuada las tareas que el pueblo le ha encomendado.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es la encargada y facultada de vigilar el estricto cumplimiento del Mandato Constitucional y de las Leyes secundarias en la materia, a través de sistemas de control y vigilancia establecidas para toda la Administración Pública. Estos sistemas de control y vigilancia descansan en tres mecanismos importantes y que en breves palabras son los siguientes:

Primero.- La Secretaría de la Contraloría, realizará las auditorías de legalidad y financieras que procedan, para

comprobar la observancia de toda la normatividad que rige en materias de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servi---cios, obras públicas y enajenación y destino final de bienes - del Estado, así como el adecuado uso y destino de los recursos- financieros que se le asignan.

Segundo.- Verifica y controla el aprovechamiento de - los bienes instrumentales y de consumo con que cuenta el Estado a través de sistemas de quejas y denuncias. Los bienes instru- mentales son aquellos que se consideran como implementos o me- dios para el desarrollo de las actividades que realizan las Depen- dencias y Entidades, y que son susceptibles de registro indi- vidual, dada su naturaleza y finalidad en el Servicio.

Los bienes de consumo son aquellos que por su utiliza- ción en el desarrollo de las actividades que realizan las Depen- dencias y Entidades, tienen un desgaste total o parcial, no - siendo susceptibles de ser inventariados individualmente, dada- su naturaleza y finalidad en el servicio.

Tercero.- La adopción de un mecanismo de inspección - en el lugar de origen y, por excepción, en el punto de destino- sobre la cantidad, calidad, precio y condiciones de adquisición.

En efecto la Secretaría de la Contraloría General de- la Federación, es el órgano de control y vigilancia que verifi- ca directamente el adecuado cumplimiento de la normatividad -

emanada del artículo 134 constitucional. Dentro de sus facultades, se encuentra la de Auditorías Gubernamentales para revisar las operaciones que la Administración Pública Federal realice o celebre en virtud de un trato adquisitivo o de servicios. Para que en realidad se garantice al Estado las mejores condiciones que protejan sus intereses, verificando con toda seguridad que el ejercicio de tal o cual opción fue fundada en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez.

En síntesis, se verifica que todas las operaciones sean realizadas con total transparencia, sin favoritismo y de manera imparcial.

Por ello, este órgano de control y vigilancia tiene encargada la supervisión e intervención de las licitaciones públicas de que habla el segundo párrafo del multicitado precepto constitucional.

De esta manera, las reformas y adiciones que en base a la consulta popular se llevaron a cabo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Diciembre de 1982; mediante ellas se establecieron las correspondientes competencias entre las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para la verificación del cumplimiento adecuado de la legislación reglamentaria y complementaria del artículo 134 constitucional; gracias a tales -

reformas se ha advertido la necesaria conveniencia de actualizar todas las disposiciones jurídicas vigentes, para adecuarlas a la realidad jurídica actual y para tener la posibilidad más - certera de prever la forma más racional y congruente de regular las acciones de planeación, programación, presupuestación y control en las materias de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con los bienes del Estado; materias específicas en las que cada una de las Secretarías del Estado señaladas participan, conforme a sus competencias, para expedir las normas administrativas que se requieran para el cabal cumplimiento a lo ordenado por nuestra Constitución en su artículo 134.

En base a lo anterior, hemos creído conveniente dedicar todo un capítulo de esta tesis a los comentarios e interpretaciones de la diversa legislación que coadyuva a la reglamentación de las materias consignadas en el artículo 134, con objeto de que las bases o principios generales que se han introducido a nivel constitucional sean uniformizadas en cuanto a la aplicación de principios normativos que dictan los criterios y orientan a las Dependencias y Entidades del Sector Público para que realicen sus acciones y operaciones fundadas en Derecho. Para que esta legislación reglamentaria y secundaria no se contraponga entre sí, ni mucho menos a lo ordenado por el precepto constitucional, permitiendo de esta manera una modernización administrativa, descentralizando y fortaleciendo las facultades de cada una de las Secretarías de Estado que intervienen para la regulación, vigilancia, aprovechamiento, uso y destino final de

cada uno de los bienes de los que es titular el Estado.

Por ello, antes de entrar a estudiar la legislación - reglamentaria y complementaria en las materias consignadas en - el artículo 134 constitucional; terminaremos este capítulo afirmando, con toda seguridad, que las reformas y finalidades del - vigente precepto del Cuerpo Jurídico Superior, han sido atinadas realizadas en base a una clara y muy definida política tendiente a asegurar para el Estado los bienes y servicios en base al mejor manejo y destino de los recursos financieros Públicos, para que el ahorro obtenido por el buen manejo y el transparente resultado de una adecuada regulación en la obtención de bienes y servicios para el Estado, sea invertido en renglones Sociales, Económicos y Políticos prioritarios para que éste pueda resolver de manera eficaz los problemas que se presenten en su devenir histórico. V.gr. podemos señalar que si una buena administración de los recursos económicos de que dispone el Estado, lleva a cabo el ahorro que se obtenga por una exacta y adecuada operación, permitirá contribuir a lograr abatir el desempleo y subempleo; permitirá la canalización oportuna para controlar - los aspectos de salud, educación, desarrollo tecnológico de - nuestro país, puesto que el reflejo o el resultado de una honrada, eficaz y eficiente administración de los recursos federales será indudablemente un fortalecimiento de los activos del país, disminuiría la dificultad económica, para que no se pierda ni - se altere la justicia social, la cual entendemos como un requisito indispensable dentro de un proceso sano y sostenido de crecimiento económico.

Por ello la eficacia administrativa debe entenderse - como vehículo para alcanzar la equidad en la distribución de - los beneficios y de los costos que reclama la convivencia en - nuestra sociedad. La grande y grave problemática de la sociedad mexicana demanda no sólo actos de autoridad, sino apoyo y orientación en la acción gubernativa, vía la participación plena de la sociedad. Por ello, consideramos que las consultas populares que dieron origen a grandes cambios políticos y jurídicos dentro de nuestro país, así como la oportuna y necesaria concientización por renovar la moral social son objetivos para elevar la calidad de la vida de toda la población; es la acción creadora de constatar que realmente participa la población, que demanda honradez en sus representantes, en sus servidores; transparencia en sus actos otorgados por las facultades de sus puestos o cargos que la misma sociedad les ha conferido. Servidores Públicos que existen para servir a la Sociedad, Servidores que personifican y actúan a nombre del Estado, que por ello deben servir más no servirse de la oportunidad para dañar los intereses del mismo Estado y de la sociedad. El nivel y la expectativa de vida, la tranquilidad y seguridad social e individual, la certeza de un futuro mejor para las siguientes generaciones.

Consideramos que el artículo 134 de la Constitución - trae implícito más ámbito de trabajo y de responsabilidad de lo que realmente se puede pensar, aseguramos esto porque estamos convencidos de que las materias de adquisiciones, arrendamientos, servicios obras públicas, uso y destino de bienes y la -

enajenación de éstos son esenciales de este gran cuerpo social llamado México.

Creemos, por ejemplo, que la adquisición de reservas territoriales es el mecanismo adecuado para controlar la expansión de la marcha urbana e inducir el poblamiento hacia áreas aptas para el desarrollo de cualquier urbe.

Los servicios, aunque sean primarios, deben ser eficaces y expeditos, la prestación de servicios no solamente se refiere a la contratación por parte del Estado de algún servicio profesional o técnico, sino que también, cuando el mismo Estado contrata en prestar un servicio a la sociedad debe hacerlo en función y en base a los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez. Servicios que los vemos diariamente al extenderse éstos a la recolección oportuna y adecuada de basura, al contratar el servicio del sistema de alcantarillado y drenaje y distribución de agua, etc. etc.

La realización de la obra pública, en la construcción de los drenajes, parques arbolados, presas, carreteras y calles.

En fin, son materias que se prestan al despilfarro, - si no son adecuadamente reguladas y controladas por el Estado a través de los firmes mandatos de las Leyes y Normas y del Control de los actos y conductos de los servidores públicos administradores de los Fondos económicos del Estado.

C A P I T U L O C U A R T O

PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURIDICOS REGLAMENTARIOS DEL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL

Consagramos este capítulo a exponer las principales - normas jurídicas que reglamentan y regulan lo indicado en el - artículo 134 constitucional, porque consideramos que no debemos - dejar sin estudio los ordenamientos legales que han sido crea-- dos para la adecuada interpretación y aplicación de dicho pre-- cepto constitucional.

Cada una de las disposiciones legales existentes re-- presentan, en su conjunto, todo el cuerpo complementario y regla-- mentario que le da entereza a las bases y principios consigna-- dos por el artículo 134 de la Constitución, dentro del ámbito - de las adquisiciones, arrendamientos y la enajenación de todo - tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra, que son las materias que estatuye el precepto constitucional citado, mismas que encuentran su exten-- sa interpretación y debida aplicación en las diversas leyes, - normas y procedimientos que las explicitan.

Este capítulo es también importante y representativo, porque en él nos abocaremos a comentar cada una de las disposi-- ciones que tienen estrecha relación con las materias encargadas

de regular todo lo relacionado con la adquisición, aprovechamiento y destino de bienes del Estado, así como lo relativo a la contratación de servicios de toda naturaleza y a la realización de la obra pública, para terminar con los lineamientos jurídicos encargados de reglamentar todo lo relacionado con las responsabilidades que tienen los servidores públicos encargados de llevar a cabo la debida aplicación de toda esta normatividad para asegurar al Estado las mejores condiciones generales en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes; en base a los principios constitucionales de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, de los que ya hablamos anteriormente.

Y como también hemos apuntado, este precepto constitucional está dirigido a la Administración Pública Federal, por ello deberemos empezar este capítulo con los comentarios pertinentes para revisar las atribuciones y funciones que tienen cada una de las Secretarías de Estado encargadas de vigilar, apoyar, implementar sistemas y dictar normas que coadyuven al cumplimiento irrestricto del mandato constitucional. De tal forma, hemos decidido empezar a revisar los preceptos aplicables a este tema de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que esta ley es considerada como el instrumento jurídico fundamental para entender la organización de toda la Administración Pública Federal.

Como señalamos en el capítulo anterior, corresponde fundamentalmente a tres Secretarías de Estado la intervención directa para dar cumplimiento a todo lo ordenado por el artículo 134 de nuestra Constitución, pues ante ellas se han distribuido las funciones de control y vigilancia, de creación de principios, bases, requisitos, etc., para evitar cualquier desvío de las autoridades involucradas durante todo el proceso de adquisición, obra pública y enajenación de bienes, y en lo referente a las contrataciones de servicio y arrendamientos.

La Ley de la Administración Pública Federal entró en vigor el 1º de enero de 1977, abrogando a la anterior, conocida con el nombre de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de Diciembre de 1958 y ha sido varias veces modificada.

La Ley de la Administración Pública Federal establece las bases de toda la Administración Pública Federal, sea Centralizada o Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada está conformada por la Presidencia de la República, todas las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República.

Por lo que hace a la Administración Paraestatal, ésta la forman todos los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las llamadas Instituciones Nacionales

de Crédito, así como las Nacionales de Seguros y de Fianzas, y los Fideicomisos.

Para diferenciarlas dentro de la organización de la Administración Pública Federal, en general, se le han dado a las Secretarías, Departamento Administrativo y Procuraduría General de la República, el nombre de "Dependencias". Y a las instituciones que forman la Administración Pública Paraestatal, se les designa con el nombre de "Entidades".

Ahora bien, la Administración Pública Centralizada cuenta con Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que, de acuerdo a la Ley, son Dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión, las que de acuerdo al artículo 26 de la Ley en estudio, son las siguientes:

- 1.- Secretaría de Gobernación
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional
- 4.- Secretaría de Marina
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 6.- Secretaría de Programación y Presupuesto
- 7.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 8.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- 10.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

- 11.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- 12.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
- 13.- Secretaría de Educación Pública
- 14.- Secretaría de Salud
- 15.- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- 16.- Secretaría de la Reforma Agraria
- 17.- Secretaría de Turismo
- 18.- Secretaría de Pesca
- 19.- Departamento del Distrito Federal.

De esta manera se configura la Administración Pública Centralizada. La misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las funciones y atribuciones de cada una de sus Dependencias. No es el propósito de esta tesis hablar de cada una de ellas, sino que de las 19 Dependencias enlistadas, sólo hablaremos de las facultades y atribuciones que se relacionan con nuestro tema de investigación, por lo que le daremos atención sólo a tres de las 19 Dependencias, las siguientes:

- 1.- Secretaría de Programación y presupuesto
- 2.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 3.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Antes de analizar cada una de ellas, sólo apuntaremos que también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala la forma de organización de la Administración Públi-

ca Paraestatal, en organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos y fija su organización y funcionamiento; sus bases y requisitos. Y de esta forma organiza toda la Administración Pública Federal.

1.- Es a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le corresponde, en la materia que estamos analizando, las siguientes atribuciones y funciones:

ARTICULO 32 LOAPF.- "A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proyectar la Planeación Nacional del Desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;" (19)

Comentario.- Es a esta Dependencia a la que corresponde realizar el Plan Nacional de Desarrollo. Plan que es presentado por el Poder Ejecutivo Federal, en él se tratan asuntos y temas de vital importancia para la vida de nuestro país, como la forma de Planeación Económica que se propone la nación, aspectos de contenido social, políticos, estructurales; estrategias de crecimiento; políticas sectoriales de la población y

(19) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Andrade, S.A. México 1987, Tomo II p. 363 y siguientes.

planes democráticos de participación social en la ejecución de los proyectos. En fin, a grandes rasgos esto es lo que contiene el Plan Nacional que elabora la Secretaría de Programación y Presupuesto. Hemos creído necesario hablar de esta función, puesto que de ella se desprende la obligación de la Secretaría de Programación y Presupuesto de planear cuidadosamente la política del gasto público, de acuerdo a los programas y planes de desarrollo económico del país.

Recordemos que el artículo 134 de la Constitución establece que el gasto de los recursos económicos de que disponen la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal, se realizarán satisfaciendo los objetivos a los que estén destinados; y precisamente la planeación nacional del desarrollo, tiene contempladas las partidas que se utilizarán en el gasto público - destinadas a la adquisición, arrendamiento, contratación de servicios, realización de obra pública de los bienes del Estado.

Es precisamente la Secretaría de programación y Presupuesto, la encargada de programar adecuadamente el presupuesto de la Federación, es decir, no solamente los Egresos sino también los Ingresos del país; no queremos decir con ello que es la encargada de manejar los fondos públicos, lo que sería un grave error, pues ello corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sólo tratamos de explicar, que la Secretaría de Programación y Presupuesto, en base a los programas económicos que elabora, distribuye por renglones prioritarios la forma

y la mejor manera de destinar el gasto público o de reinvertir las partidas presupuestales que han ingresado a formar parte del patrimonio del Estado.

Otra atribución esta consignada en la fracción III del mismo artículo 32 de la L.O.A.P.F. que a la letra dice:

FRACCION III.- "Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;" (20)

Comentario.- Además de planear, la Secretaría de Programación y Presupuesto, tiene la función de coordinar todas las actividades relativas al Plan Nacional de Desarrollo. Es decir, todo lo que la Administración Pública Federal quiera realizar, tratándose de los bienes del Estado, como parte importante de su patrimonio, debe hacerlo en congruencia con las políticas, proyectos y planes trazados de acuerdo a los objetivos y prioridades que el Plan Nacional de Desarrollo haya considerado; el quehacer de la Administración Pública Federal se debe desarrollar en base a consultas de diversas índoles que se efectúan a diferentes sectores sociales del país.

Para llevar a cabo los propósitos del Plan Nacional -

de Desarrollo, es necesario contar con una disciplina administrativa y financiera, así como modificar los hábitos negativos de la Administración Pública, para que los requisitos de planeación sean más eficaces. No es que se mantenga una planeación rígida inflexible, sino, por el contrario los instrumentos jurídicos creados para la regulación del destino y uso del fondo público en las materias que rige el artículo 134 constitucional, deben ser realistas, adecuados, flexibles para enfrentar situaciones inesperadas, pero siempre conservando el propósito de emplear los bienes del Estado en forma eficaz, imparcial y honrada, que le permitan resolver con plena concordancia las demandas de la sociedad.

La planificación, en base a proyectos y planes estratégicos no debe darse de manera que ocasione retraso, parálisis o estancamiento del desarrollo integral del país, sino que debe estar orientada a facilitar la organización, productividad y operatividad de las Entidades de la Administración Paraestatal y de las Dependencias de la Administración Centralizada; manteniendo siempre la flexibilidad suficiente para adaptar nuestras Leyes a las necesidades reales de cada momento histórico que vive el Estado.

De esta forma, la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional del Desarrollo, no estarán en contraposición. Trabajan conjuntamente para que no se realicen egresos que no -

tienen sentido, que lejos de beneficiar al Estado lo perjudican, provocándole crisis económicas profundas de las que después será muy difícil que pueda reponerse.

La fracción V del artículo comentado, señala:

FRACCION V.- "Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del Desarrollo Nacional;" (21)

Comentario.- Esta fracción V, va muy estrechamente relacionada con las anteriores, y en ella encontramos la base o fundamentación jurídica del Gasto Público.

Si bien es cierto que el Estado se administra en forma semejante a una empresa o como un jefe de familia, cierto es también que el Estado debe programar y calcular los Egresos de fondos públicos que tendrá que realizar.

Siempre se presentan anualmente los proyectos y programas de egresos para su debida revisión y análisis por el Congreso de la Unión, y posteriormente para su aprobación y

publicación por el Ejecutivo Federal; de esta manera tenemos - que los últimos días del año, en el Diario Oficial de la Federación, se publica el Decreto de Egresos de la Federación para el ejercicio anual que se inicia.

La Secretaría de Programación y Presupuesto cada año solicita a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, sus respectivos Analíticos de Adquisiciones. Estos documentos clasifican por catálogos y códigos todos y cada uno de los renglones de bienes muebles o inmuebles, así como de servicios que cada dependencia o entidad necesita para un año - calendario.

Con la información recabada, esta Secretaría elabora el documento de Egresos, y lo compatibiliza con la disponibilidad de recursos financieros y materiales que señala la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El objeto es que después de consolidar, entre ambas Secretarías, todas las necesidades de la Administración Pública Federal, se proceda a calcular el monto de los egresos que destinará la Federación, en todos y cada uno de los rubros de bienes, servicios y obras que tenga que - adquirir o arrendar durante un ejercicio fiscal correspondiente.

Esta programación y cálculo de egresos de la Administración Pública Federal también debe estar en congruencia con - los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con las disposiciones inherentes de la Ley de Contabilidad y Gasto Público.

Los analíticos de Adquisiciones y de Servicios que cada dependencia o entidad elaboran anualmente, son documentos esenciales, ya que se consideran como la base inicial en todo el proceso adquisitivo de bienes por parte del Estado. Este analítico es presentado para su análisis y aprobación a la Secretaría de programación y Presupuesto, específicamente a la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles.

La práctica nos ha demostrado que este sistema de autorización de analíticos, también conocido con el nombre de Programa de Adquisiciones, Servicios y Obras Públicas es muy tardado y engorroso. Ello debido a que la simple realización del analítico requiere, para su elaboración, de personal capacitado que pueda identificar cada uno de los bienes dentro de un Catálogo General de Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal; este documento requiere información específica, como el número de partida general, el número de clave, la descripción del bien o servicio de que se trate, clase de adquisición o servicio, rango, número de unidades y el importe total en moneda nacional. Lo que provoca que se tengan que manejar cotidianamente factores de índices de inflación y la información proporcionada por el Banco de México, para poder calcular aproximadamente, el valor que tendrán los bienes al momento de su adquisición, si ésta es aprobada. Por lo general, los oficios de autorización son entregados a las dependencias y entidades al finalizar el ejercicio, por lo que es casi imposible

ejercer las partidas presupuestales y adquirir los bienes con la eficacia y oportunidad deseadas. Con esto se pierde el verdadero objetivo de que sean congruentes los planes y programas con lo estipulado por el artículo 134 Constitucional, de realizar las operaciones en base a principios de economía, eficiencia, eficacia y honradez.

Por lo anteriormente expuesto y en base a la experiencia en este preciso caso, proponemos que los analíticos o programas de adquisiciones y servicios de la Administración Pública Federal, sean aprobados por el órgano de Gobierno de cada dependencia o entidad, es decir, que se delegue esta facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto a los Directores o responsables de las áreas correspondientes de cada dependencia o entidad; claro que responsabilizándose de la aprobación y ejecución de cada programa; sentimos que de esta manera la burocratización de los trámites se anularía, y cada dependencia y entidad, serían responsables del cabal cumplimiento oportuno de sus programas.

La Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo buscan encausar las actividades de la Administración Pública Federal, a través de programas de mediano plazo y programas operativos anuales.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, contiene --

principios normativos acordes con el Plan Nacional de Desarrollo, mismo que persigue, dentro de sus propósitos, la reordenación y disciplina administrativa y financiera reflejada en el seguimiento y control del ejercicio del gasto público federal, con fundamento en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez mediante el procedimiento de licitación pública.

De esta manera, los analíticos de adquisiciones de bienes y servicios de la Administración Pública Federal, recogen las necesidades que dentro de la política de racionalidad y austeridad presupuestal, demandarán en materia de bienes y servicios las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Su objetivo se centra en dar a conocer a los proveedores y contratistas del sector público, con oportunidad, la cuantía y características de la demanda de bienes y servicios de la Administración Pública Federal, para determinar y precisar anticipadamente las expectativas del mercado, a fin de que dichos proveedores puedan normar sus planes de producción, canalizando los insumos necesarios para satisfacer la demanda pública.

Lo anteriormente explicado, creemos que es el real espíritu que en las materias de Adquisiciones de Bienes y Servicios reglamenta el artículo 134 Constitucional, y que la fracción V del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal recoge para facultar a la Secretaría de --

Programación y Presupuesto para que se encargue de proyectar y calcular los egresos de la Federación, en base a la información que representa la elaboración de los analíticos de adquisiciones de bienes y servicios que le presentan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Párrafo VII.- "Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;". (22)

Comentario.- Este séptimo párrafo del artículo 32, está estrechamente relacionado con el párrafo V, que acabamos de estudiar, sólo que éste se refiere únicamente a los programas de inversión, lo que obliga a explicar que es un diferente programa porque en él sólo se contemplan adquisiciones de inversión de capital. Estos programas son más comunes en el sector paraestatal que en el central, ya que las empresas públicas manejan estas partidas para invertir su capital en bienes que formarán parte del activo fijo de la entidad de que se trate. Por ello consideramos prudente definir las Inversiones de Capital, como las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles que se incorporan dentro de los estados financieros de las entidades como parte integrante de sus activos fijos.

La inversión capital representa el motor del desarrollo

integral, pues al comprometer recursos financieros en las inversiones que forman parte del activo fijo de las entidades para estatales, se logra la conservación y mantenimiento de la infraestructura básica de operación, con el firme y único propósito de cubrir los objetivos de producción y comercialización de bienes de consumo duraderos y perecederos; coadyuvando de esta manera al tratamiento dictado por el gobierno federal como rector de las actividades económicas, para que las diversas entidades de la administración pública paraestatal logren su desarrollo económico, productivo y equilibrado en beneficio de todo el país.

Fracción IX.- "Verificar que se efectúe en los términos establecidos la inversión de los subsidios que otorgue la federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, Instituciones o Particulares;". (23)

Comentario.- Esta fracción novena señala la facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto para que se certifique de que los recursos que sean otorgados a través del subsidio, sean aprovechados y canalizados de acuerdo a las condiciones y términos con que se otorgaron. Cabe señalar que toda la Administración Pública Centralizada, obtiene su presupuesto cada año y debe ejercerlo de acuerdo a los lineamientos establecidos con anterioridad, pero en tratándose de adquisición de bienes y servicios y en base a las autorizaciones expresas que

dicte la Secretaría para este fin a cada dependencia. Por otro lado, tratándose de las entidades de la Administración Pública-Paraestatal, podemos comentar que existen algunas que complementan sus presupuestos a través del subsidio, sobre todo aquellas empresas paraestatales que no cuentan con recursos financieros-propios, claro que los subsidios son otorgados de acuerdo a los renglones prioritarios a los que se van a destinar. Cuando alguna partida presupuestal no es ejercida para lo que fue solicitada porque existan razones suficientes, se puede pedir autorización a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que por medio de una transferencia se aplique a otro renglón prioritario que necesite de recursos económicos para cubrir una determinada y justificada necesidad.

De manera semejante opera la transferencia de fondos-públicos en favor de los Estados Federados, Municipios, Instituciones o particulares, aunque esta situación es muy poco común, debido a que los Estados y Municipios administran libremente su hacienda, así como las respectivas participaciones federales, - que serán destinadas por la Federación a los municipios de acuerdo y con apego a las bases, montos y demás circunstancias- que determinen las legislaturas de los Estados; de acuerdo con lo establecido en la materia por el artículo 115 constitucional. Sin embargo, puede ocurrir que se les asignen subsidios específicos para la adquisición de ciertos bienes o servicios pues, - por lo reducido de sus ingresos, llegan a tener la necesidad de

recurrir a fondos federales perfectamente identificados y completamente justificados.

Otra de las materias que controla la Secretaría de Programación y Presupuesto es la de Obra Pública, facultad conferida en la fracción XII que a la letra dice:

Fracción XII.- "Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;". (24)

Comentario.- La materia de obra pública, también se encuentra considerada en el artículo 134 constitucional y de acuerdo con la fracción XII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto intervenir desde la planeación hasta la ejecución y evaluación de las obras públicas.

Queremos señalar que la materia de obra pública es diferente a la de adquisiciones de bienes, pese a lo cual está considerada en el mismo precepto constitucional, en virtud de que también la obra pública representa un alto porcentaje del presupuesto Federal, a la que se le destinan diversas partidas presupuestales, pero la regulación de la obra pública tiene su-

(24) Artículo 32 Fracción XII, Item.

propia legislación, que es precisamente la Ley de Obra Pública y su reglamento, esta ley viene siendo la reglamentaria del artículo 134 constitucional en esta materia, de la cual hablaremos específicamente más adelante en este mismo capítulo.

Por ahora sólo diremos que la Secretaría de Programación y Presupuesto, interviene en esta materia para llevar a cabo un adecuado control de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En otras palabras la Secretaría de Programación y Presupuesto autoriza la presupuestación y ejecución de las obras públicas, con un procedimiento semejante al de las adquisiciones de bienes, sólo que en la materia de obra pública se va evaluando paso a paso el proceso general de la obra, es decir, ante esa Secretaría se van informando en el término que ella misma señale para cada caso en concreto los avances que tengan las obras que realizan las dependencias y entidades con el objeto de que se evalúen cuidadosamente todas y cada una de las fases del procedimiento de obra pública para mantener un control sobre la disposición de los recursos financieros de las dependencias y entidades en la realización de cualquier obra pública.

Fracción XVIII.- "Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública 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;." (25)

Comentario.- La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene a su cargo la elaboración de todas las normas en materia de adquisiciones de bienes, de obra pública, las normas de organización y control de los almacenes y aquellas que se refieren a la baja y destino final de todo tipo de bienes de la Administración Pública Centralizada y Parastatal.

En este mismo capítulo analizaremos, en su oportunidad las normas más significativas dictadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, porque consideramos de gran importancia hacer algunos comentarios al respecto. Al señalar esta fracción XVIII del artículo que comentamos, que la Secretaría de Programación y Presupuesto dictará aquellas normas escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se refiere a los casos de adquisición de todos aquellos bienes que el Estado tenga que obtener por vía de las importaciones, cubriendo el requisito de las licitaciones públicas internacionales, ya que ésta última Secretaría es la facultada para otorgar o negar los permisos previos de importaciones, y para fijar

las políticas de adquisiciones internacionales, en apoyo al fomento de la industria y al comercio nacionales.

Hasta aquí hemos comentado las fracciones más importantes del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que tienen relación directa con el tema de esta tesis. Resumiendo, las funciones y atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto relacionadas con las materias a las que se refiere el artículo 134 constitucional en términos generales son las siguientes:

- 1).- Dictar las normas para las adquisiciones, arrendamientos y estandarización de toda clase de bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.
- 2).- Dictar las normas relativas a la contratación de servicios relacionados con bienes muebles.
- 3).- Dictar las normas en materia de Almacenes, para su estructura, funcionamiento, administración y control.
- 4).- Dictar las normas para el funcionamiento de los Comités de Compras y las Comisiones Consultivas-Mixtas de Abastecimiento.

- 5).- Publicar las Convocatorias para Concursos Mayores.
- 6).- Designar representantes ante los Comités de Compras de las Dependencias y Entidades.
- 7).- Llevar a cabo la elaboración del Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.
- 8).- Elaborar el Programa de Adquisiciones de la Administración Pública Federal.
- 9).- Autorizar, en forma conjunta con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, las convocatorias y las bases para realizar concursos Internacionales.
- 10).- Atender todas las consultas sobre todas las situaciones no previstas en las normas.
- 11).- Otorgar la autorización previa para los siguientes casos:
 - 11.1) Exenciones del requisito de Registro en el Padrón de Proveedores para adquisiciones de bienes perecederos o de casos emergentes debidamente comprobados.

11.2) Para cambios a los formatos oficiales, adicionales a los previstos.

11.3) Convocatorias Públicas y Bases para Concursos Internacionales, menores y mayores.

En este punto queremos aclarar, que también la Secretaría de Programación y Presupuesto, recibirá las Convocatorias Públicas para los Concursos Nacionales Menores, sólo para su publicación, ya que la autorización de éstos, queda a cargo del titular de la Dependencia o Entidad, cuya facultad puede delegar en el Comité de Compras.

12).- Adquisición de bienes informáticos, en forma conjunta con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

13).- Adquisición de bienes que realicen terceras personas por cuenta de una Dependencia o Entidad.

14).- Celebración de Actos de Apertura de Ofertas en el extranjero.

15).- Adquisiciones que se considere deberán realizarse en forma diversa a lo aprobado por las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento.

16).- Adquisiciones que se deseen efectuar en forma di
versa a lo establecido en las normas de adquisi-
ciones de productos específicos, por estandariza-
ción relativa a diversas líneas o productos o en
productos específicos.

17).- Las Entidades y Dependencias de la Administra-
ción Pública Federal, remitirán a la Secretaria-
de Programación y Presupuesto, para su autoriza-
ción, registro y control la siguiente documenta-
ción:

17.1) Los Manuales de las Areas de Adquisiciones
y de Almacenes, previamente aprobados por-
los Comités de Compras Institucionales y -
Sectoriales.

17.2) En caso necesario, para su registro, copia
de los siguientes instructivos, aprobados-
por unanimidad o mayoría de los miembros -
del Comité o Comisión, así como por el fun-
cionario coordinador de sector:

a) Instructivo para la Integración y Fun-
cionamiento de los Comités de Compras de -
las Dependencias y Entidades de la Adminis-
tración Pública Federal.

b) Instructivos para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Compras Sectoriales.

c) Instructivo para la Integración y Funcionamiento de las Comisiones Consultivas-Mixtas de Abastecimiento de la Administración Pública Federal:

18).- La Secretaría de Programación y Presupuesto, si lo juzga conveniente, nombrará representantes para los Comités de Compras respectivos.

19).- Recibirá de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, durante el mes de octubre de cada año, los proyectos de programas o analíticos y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y de contratación de servicios relacionados con bienes muebles, del año siguiente.

20).- Recibirá también copia de los originales de los siguientes documentos:

a) De las Actas y Dictámenes justificativas del titular de la Dependencia o Entidad para los casos, en que por razones de

urgencia no se hubiesen ajustado a las normas.

b) Las justificaciones relativas a los casos en que la norma autoriza la no celebración de concursos.

De esta forma, concluimos el estudio de las facultades y atribuciones que en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, le han sido otorgados a la Secretaría de programación y Presupuesto, conforme el multicitado artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como ya expresamos anteriormente son tres las Secretarías de Estado las que intervienen a lo largo de todo el proceso adquisitivo, de servicios y arrendamiento, como de enajenación de bienes del Estado, por lo que nos corresponde abordar en el próximo inciso los comentarios a las facultades y atribuciones que le son conferidas por la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para terminar con las correspondientes a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Veamos entonces, en que consisten las facultades y atribuciones en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obra pública y enajenación y destino final

de los bienes del Estado, que se encuentran consignadas en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

2.- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

Artículo 32 Bis.- "A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:" (26)

FRACCION I.- "Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;"

Comentario.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le corresponden vigilar el cumplimiento adecuado, oportuno y eficaz del gasto público federal. En el tema que nos ocupa en esta tesis, nos interesa señalar que esta Secretaría de Estado vigila, cuidadosamente, el proceso del gasto destinado a las adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y contratación de servicios de los bienes del Estado,

(26) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Andrade, S.A. México, 1987, Tomo II p. 380 y siguientes.

asegurándose de que los recursos financieros que se destinan a las materias señaladas, se ejerzan de acuerdo a los programas y analíticos que se toman en consideración para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, dicha Secretaría no debe permitir que se haga uso de recursos públicos para las adquisiciones y demás materias señaladas, si éstas no están previstas en las partidas presupuestales de los programas de presupuesto de las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal, con anterioridad al momento de ejercitar el egreso correspondiente.

Ya señalamos en su oportunidad que debe existir siempre congruencia entre los programas o analíticos de egresos de las dependencias y entidades, con lo establecido por las leyes en las diversas materias que menciona en su párrafo segundo el artículo 134 constitucional; y además exigir congruencia también entre los planes y programas que las dependencias y entidades realicen conforme a lo autorizado en los renglones financieros que contemplan el presupuesto anual de egresos de de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

En pocas palabras, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará el cumplimiento de lo ordenado por la Constitución y por la primera fracción del artículo 32 bis de la ley que comentamos, porque no está permitido que las dependencias y entidades ejerciten el gasto público en base a partidas presupuestales por concepto de adquisiciones,

arrendamientos, realización de obras y contratación de servicios de bienes para el Estado, si no han sido consignadas, autorizadas y destinadas previamente en los programas de presupuesto de cada una de ellas.

Lo anteriormente comentado es sano para una disciplina administrativa, ya que los programas o analíticos de adquisiciones de bienes y servicios, permiten conocer con anticipación suficiente los conceptos, usos, destinos y adscripciones que tendrán todos los bienes que el Estado requiere en un ejercicio presupuestal específico. Queremos decir con esto, que desde el principio se está exigiendo una organización integral de las dependencias y entidades, para que en base a una disciplina administrativa, adquieran aquellos bienes o contraten los servicios, realicen las obras que requieran, de acuerdo a los programas presupuestales autorizados previamente por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Consideramos que esta medida es sana, porque se mantiene un control de vigilancia para verificar que las partidas presupuestales que las dependencias y entidades ejercen, sean únicamente aquellas que han sido evaluadas, discutidas, justificadas y, por supuesto, debidamente aprobadas por parte de la misma Administración Pública Federal; permitiendo que el gasto público, o dicho con otras palabras, los recursos financieros del Estado, sean ejercitados para aquellos bienes y servicios que realmente necesitan, reduciendo mucho los dispendios y los gastos suntuosos e innecesarios que llevarían al Estado a un financiamiento inadecuado, con todas las pésimas

consecuencias económicas que implica una grave falta de disciplina administrativa.

FRACCION III.- "Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;".

Comentario.- De esta fracción se desprende la existencia de los llamados órganos de control interno, con los que deben contar todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal. Estos órganos de control interno, son las contralorías internas, que tienen entre otras funciones, la de vigilar con estricto apego a las leyes y normas, el cumplimiento de las disposiciones legales en las materias de adquisiciones, de obra pública, de servicios y arrendamiento de bienes, informando periódicamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de todos los actos, desvíos e infracciones, así como de posibles delitos que cometan los servidores públicos de las dependencias y entidades correspondientes, los cuales tienen el deber específico de dar cumplimiento y de ejercitar el gasto público.

A la vez, estos contralores internos, para prever que se corrompan dentro de la misma institución, son vigilados y -

auditados en sus funciones y responsabilidades por contralores-
externos nombrados por la Secretaría de la Contraloría General-
de la Federación.

Nosotros nos preguntamos al respecto, si éstos servi-
dores públicos, conocidos con el nombre de contralores internos,
que forman parte integrante de las estructuras administrativas-
de las Dependencias y Entidades, pueden ser realmente vigilan-
tes del propio sistema de organización al cual pertenecen.

Consideramos que sí, que de acuerdo a las funciones, -
obligaciones y responsabilidades del servidor público denomina-
do contralor interno, es realmente un órgano de control interno,
puesto que esa es la función para la que se les contrató y son-
ellos los primeros encargados en señalar al servicio público co-
rrespondiente si su actuación está fuera de contexto legal, pa-
ra sanear internamente cualquier irregularidad legal o adminis-
trativa, asesorando de tal forma que, desde el mismo interior -
de las dependencias y entidades, se realicen las adquisiciones,
servicios, obras públicas y arrendamiento de todo tipo de bie-
nes, conforme a los lineamientos y requisitos señalados y exigi-
dos por las leyes de las materias.

Sin embargo, pudiera darse el caso de que estos servi-
dores públicos, encargados del control interno de las dependen-
cias y entidades no cumplan con veracidad y honradez su comi-
sión, por lo que de manera muy particular, estamos de acuerdo -

en que sus funciones y responsabilidades sean vigiladas por un órgano de control externo en esta función, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en base al artículo y párrafo que analizamos, pues es la encargada de llevar a cabo esta vigilancia, que nos ha parecido precisa, profesional, honesta y adecuada. El papel que ha desempeñado esta Secretaría como órgano externo vigilante del gasto público federal, ha permitido mantener la confianza de todos los administrados, asegurando que los fondos públicos son destinados para la realización de operaciones con transparencia y equilibrio para cubrir los fines y satisfacer las necesidades que realmente requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Vigilando que lo gastado, sea lo necesario y con austeridad, sin despilfarro con la certeza de que lo gastado en bienes para el Estado se realizó estrictamente en lo apropiado y lo meramente suficiente.

FRACCION IV.- "Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;".

Comentario.- Esta fracción se encuentra estrechamente relacionada con la anterior, toda vez que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la facultada para dictar

las normas y bases para la realización de auditorías en los procesos de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios, obras públicas, enajenación y destino final de bienes del Estado, por medio de la Dirección General de Auditoría Gubernamental. Incluso está facultada para apoyar a las dependencias y entidades, sustituyendo a los órganos de control interno, cuando éstas no cuenten con tal órgano, con el propósito de que la ausencia de los órganos de control interno sean suplidos por el órgano externo para que las funciones de vigilancia y de control en el gasto de los recursos financieros destinados a las operaciones en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y contratación de obra se lleve a cabo con estricto apego a las disposiciones legales vigentes en estas materias.

FRACCION V.- "Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno federal;".

Comentario.- De esta fracción, por ser lo suficientemente clara, sólo comentaremos que todos los bienes que forman parte del patrimonio del Estado y que intervengan las dependencias y entidades, para incrementar los fondos y valores, así -

como los bienes propiedad del Estado están sujetas a cumplir - con los lineamientos jurídicos que para cada caso preven las le yes en la materia. La Secretaría de la Contraloría General de - la Federación, en cumplimiento de esta fracción V, vigilará y - comprobará que todas esas disposiciones legales sean cumplidas - y acatadas cabalmente.

FRACCION VIII.- "Inspeccionar y vigilar directamente - o a través de los órganos de control que las dependen - cias o entidades de la Administración Pública Federal - cumplan con las normas y disposiciones en materia de - sistema de registro y contabilidad, contratación y pa go de personal, contratación de servicios, obra públi - ca, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, - destino, afectación, enajenación y baja de bienes mue - bles e inmuebles, almacenes y demás activos y recur - sos materiales de la Administración Pública Federal;".

Comentario.- En efecto, la Secretaría de la Contralo - ría también vigilará que las contrataciones y pagos al personal de las Dependencias y Entidades, se realicen de acuerdo a los - requisitos, plazas autorizadas y catálogo de puestos y sueldos - aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, esto con el objeto de evitar favoritismos y contrataciones excesivas por compromisos personales o políticos de los servidores públi - cos de mando superior.

De igual forma verifica que todos los contratos de servicios, obra pública, adquisiciones y arrendamientos que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública, Centralizada y Paraestatal, con los diversos proveedores y prestadores de servicios, se lleve a cabo con todos y cada uno de los requisitos que exigen las leyes, evaluando las conductas de las partes y, además, poniendo especial atención en la preservación de la transparencia de las operaciones. No sólo la Secretaría de la Contraloría vigila lo relativo a las materias apuntadas anteriormente, sino también está facultada para verificar con la discreción que juzgue conveniente, la conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de todos los bienes muebles e inmuebles que forman parte del patrimonio del Estado. Incluso cada servidor público, sea mando superior, medio o inferior es responsable directo de todos y cada uno de los bienes que se encuentren adscritos a sus oficinas, o bien, se utilizan en el desempeño de sus funciones y por tal motivo, los órganos de control interno de cada dependencia y entidad les realiza tarjetas de control y de resguardo, a las cuales el servidor público correspondiente debe utilizar para desempeñar, en forma operativa y mejor rendimiento sus labores.

Nosotros consideramos que esta función de vigilancia de la Secretaría de la Contraloría es vital para el mejor aprovechamiento y uso de los bienes con que cuenta el Estado, porque permite tener un control sobre su destino y facilita la

identificación de los mismos, con seguridad y oportunidad; además mantiene un exacto inventario físico que permite conocer - ampliamente cuales son los activos fijos de las dependencias y entidades de toda la Administración Pública Federal.

Cabe señalar que no solamente existen responsabilidades para los servidores públicos que infrinjan las disposiciones legales existentes en materia de adquisiciones, arrendamiento, obra pública, contratación de servicios y enajenación de bienes del Estado, sino que también hay responsabilidad directa por el mal uso, abuso y aprovechamiento indebido de los mismos bienes que se adquieran o arrenden para un fin específico al -- que, en la práctica, se destinare para cumplir con otros, porque esto produce grave daño económico al patrimonio del Estado.

Otro punto importante, en el que también encontramos la oportuna intervención de la Contraloría General de la Federación, es el referente al del Control y verificación de los Almacenes, lugar físico donde son guardadas y clasificadas todas las mercancías y bienes que han pasado a formar parte del activo del patrimonio del Estado; en estos lugares, donde periódicamente se realizan inventarios físicos y auditorías contables, - se revisan detalladamente los sistemas de control y de operación de los almacenes con que cuentan las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal. Existe responsabilidad del servidor público encargado de estos recintos de estar al día con sus inventarios y de mantener control -

de vigilancia de los máximos y mínimos de bienes autorizados para controlar desde los almacenes las necesidades reales de las áreas integrantes de las dependencias y entidades.

FRACCION XI.- "Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;".

Comentario.- Los comisarios de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación son representantes ante los órganos de vigilancia en los consejos de Administración y Gobierno solamente en las Entidades. Las empresas del Estado, aunque tienen su propio órgano de control, mantienen consejos de administración que son integrados por los servidores públicos de mando superior de las dependencias, las que evalúan, vigilan y analizan los avances de las empresas públicas que dependen del sector público al que prestan sus servicios.

Los Comisarios de la Secretaría de la Contraloría, mantienen ante las juntas y consejos de gobierno y administración de las entidades paraestatales, su representación como revisores de los resultados de los planes y programas de las mismas entidades; tienen derecho a voz y asesoran o señalan anomalías de carácter administrativo, de procedimiento y legales; pero nunca podrán participar directamente en la toma de decisio--

nes que sólo el consejo puede hacer.

FRACCION XIV.- "Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida el resultado de tales intervenciones;".

Comentario.- La Secretaría de la Contraloría, informa al Presidente de la República de los resultados de las dependencias y entidades que fueron auditadas, con el objeto de que el Jefe del Poder Ejecutivo esté debidamente enterado de los estados generales que guardan las dependencias y entidades de la Administración Pública a su cargo, con el objeto de que sea el mismo Ejecutivo Federal, si así procede, quien dicte las medidas correctivas y dé las instrucciones necesarias para resolver aquellos problemas que representen un menoscabo al patrimonio del Estado.

FRACCION XV.- "Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos;".

Comentario.- En efecto, en el mes de mayo de cada año, todos los servidores públicos deben presentar su declaración patrimonial y su modificación a la Dirección General de Responsabilidad Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Desde 1982 se ha implementado la información que de sus bienes y patrimonio deben realizar y otorgar todos los servidores públicos; esto representa un sistema de control, en el cual se permite conocer lo que posee cada servidor, cuál era su condición económica al tomar posesión de un cargo público y -- cuál al terminar su gestión. Ello permite conocer el verdadero nivel económico del servidor público en particular, y poder verificar la información que presentan todos los servidores públicos que manejan recursos financieros o fondos del Estado, pues de todos es conocido que en años anteriores, no se mantenía este tipo de control, el cual surgió como una consecuencia de un atinado intento de renovación moral, lo que ha permitido obtener mejores resultados en cuanto a honradez y transparencia en los contratos de adquisiciones, obra pública, arrendamiento y prestación de servicios relacionados con los bienes del Estado.

FRACCION XVI.- "Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios, o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan;".

Comentario.- Los particulares, sean éstos proveedores o prestadores de servicios, arrendadores, o contratistas, pueden inconformarse por no estar de acuerdo con alguna decisión - que haya dictado el servidor público encargado de aplicar las - materias a que se refiere el artículo 134 Constitucional, la Se cretaría de la Contraloría interviene para resolver la inconfor midad en base a las pruebas que la misma solicite, dictaminando - por escrito a que parte en conflicto le asiste la razón y el de recho, cuidando siempre de obtener las mejores condiciones gene rales para el Estado.

La práctica nos ha demostrado que, cuando se inconfor ma un proveedor o prestador de servicios ante la Contraloría Ge neral de la Federación, con motivo de la Celebración de un Con curso o Licitación Pública, la autoridad correspondiente, que - en este caso es la Dirección General de Situación Patrimonial - de la misma Secretaría de la Contraloría, realiza toda la inves tigación del caso concreto que está inconformado, atendiendo - las razones y las pruebas de ambas partes, dictaminando así im parcialmente sobre el resultado de la inconformidad. En tal ca so, la Secretaría de la Contraloría, puede anular cualquier ac to que haya emitido el servidor público en cuestión, si el par ticular inconformado comprueba que éste no se sujetó a los li neamientos establecidos por las leyes en la materia, obligando - al servidor público, a reconsiderar su actuación, pero siempre - y cuando el particular inconformado represente la mejor opción - al ofrecer al Estado sus condiciones generales en un proceso -

adquisitivo de bienes o servicios.

FRACCION XVII.- "Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para - constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que - las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;".

Comentario.- De acuerdo a esta fracción XVII del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV de la Constitución, así como en cumplimiento al último párrafo del artículo 134 Constitucional, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación investigará la conducta de los servidores públicos y constituirá las responsabilidades administrativas que procedan conforme a las leyes, aplicando las sanciones que correspondan. Aquellos servidores públicos que incurran en actos u omisiones que dañen el patrimonio del Estado, serán responsables en los términos legales que correspondan.

Esta facultad consideramos es muy importante, porque con ella se puede vigilar cuidadosamente la conducta de los servidores públicos en general, para no consentir actividades corruptas, porque lo que se está tutelando son los intereses -

públicos de la sociedad. Los hombres que son depositarios de una responsabilidad pública deben subordinar su interés particular al supremo interés nacional, asumiendo cabalmente sus respectivos deberes y responsabilidades que se les ha conferido, cumpliendo escrupulosamente sus funciones con entero apego a nuestras leyes; consideramos que la única guía fundamental es el Derecho, para perfeccionar, a través de él, los sistemas de administración de los recursos financieros del Estado. Y la mejor manera de hacerlo, es regular la conducta y las responsabilidades de los servidores públicos a través de mecanismos jurídicos de control y vigilancia de la propia Administración Pública Federal.

Las fracciones comentadas anteriormente son las más significativas y más relacionadas con el tema de esta tesis, por lo que consideramos prudente recapitular lo apuntado en algunos puntos, para luego entrar a estudiar las funciones y atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la cual interviene también en varias fases importantes del proceso de servicios y de adquisiciones de bienes del Estado.

Simplificando, corresponde, de acuerdo al artículo 32 bis de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal en términos generales lo siguiente:

- 1.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación nombrará y enviará comisarios a las licita-

ciones públicas o concursos que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para las adquisiciones, realización de obras públicas y contratación de servicios para el Estado.

2.- Realizar, en los términos en que señalen las leyes en la materia, las auditorías sobre las adquisiciones por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

3.- Resolver las inconformidades que se deriven de las licitaciones públicas de contratos de obra, adquisiciones, servicios, así como convenios y acuerdos que celebren las dependencias y entidades con los particulares, proveedores y contratistas, aplicando las sanciones que correspondan conforme a la legislación vigente en la materia.

4.- Vigilar que se cumpla con el pago de bonificaciones sobre los contratos celebrados; dichas bonificaciones y descuentos que otorguen los proveedores o contratistas de las dependencias y entidades, cuando así proceda, deben ingresar al presupuesto de cada una de ellas.

5.- Imponer todas las sanciones administrativas que procedan a los servidores públicos, en base a lo

estipulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como poner en conocimiento del Ministerio Público los casos de presuntas responsabilidades penales de aquellos servidores corruptos.

6.- De acuerdo con lo establecido en las leyes y normas, a esta Secretaría le corresponde, también, recibir para su verificación y evaluación, las convocatorias para concursos mayores nacionales e internacionales; las invitaciones a las aperturas de ofertas de licitaciones públicas menores nacionales e internacionales; y las bases de los concursos nacionales mayores para licitaciones internacionales menores y mayores.

Las atribuciones antes mencionadas, en tratándose de materias de envío de representantes o comisarios a concursos, juntas de consejo o de gobierno, de resoluciones de inconformidades sobre los mismos, contratos de obra pública, convenios y acuerdos son atendidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través de su Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Y en materia de auditoría sobre las adquisiciones, vigilancia de pago de bonificaciones, y elementos financieros comprobatorios de las operaciones y del destino y uso final de los

recursos económicos del Estado, a través de la Dirección General de Auditoría Gubernamental de la misma Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

3.- SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Corresponde por último comentar las facultades y atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que complementan las estudiadas anteriormente de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, para la debida reglamentación de las materias consignadas en el precepto 134 constitucional.

Las facultades, atribuciones y competencias de la Secretaría de Comercio, en materia adquisitiva de bienes y en la adecuada regulación, control y registro de precios, se encuentran en algunas de las fracciones del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que comentaremos en las líneas siguientes.

ARTICULO 34.- "A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:" (27)

FRACCION XII.- "Establecer y vigilar las normas de --

(27) Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ediciones Andrade, S.A. México 1987, p. 380 y sig.

calidad pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales;".

Comentario.- Esta facultad de la Secretaría de Comercio, es muy importante en los procesos adquisitivos de las dependencias y entidades, porque en base a los dictámenes que emite sobre la calidad, pesas, medidas y especificaciones de los bienes, se pueden adquirir con más seguridad los bienes que requieren las dependencias y entidades.

Todos los proveedores del Sector Público, están obligados a mandar muestras de sus productos, insumos o materias primas, a los talleres especializados que mantiene la Secretaría de Comercio, en donde se les hacen las pruebas conducentes de comprobación de calidad, peso y medidas o, que reúnan las características técnicas que ofrecen al mercado.

Las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, al momento de adquirir esos bienes, lo hacen con la tranquilidad de que ya fueron verificadas sus características esenciales, por peritos de los talleres que existen para este fin.

Lo anterior se traduce en exigir a los fabricantes -- una alta calidad en la manufactura de sus productos y asegurar a la Administración Pública la obtención de bienes con una

calidad específica, calificada, que rendirá el mayor tiempo posible al fin al que se le destine.

FRACCION XXVI.- "Registrar los precios de mercancías, arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios, que regirán para el sector público; dictaminar los contratos o pedidos respectivos; autorizar las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera, así como conjuntamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorizar las bases de las convocatorias para realizar concursos internacionales".

Comentario.- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial registra los precios de los bienes, arrendamientos y de contratación de servicios para sector público, a través del COCOTI, es decir, Comité Consultivo de las Tiendas del Sector Público, que se encarga de registrar y controlar los precios de bienes duraderos y perecederos de los diversos proveedores y contratistas al Gobierno Federal, logrando de esta forma que los precios que estos particulares ofrecen a las dependencias y entidades sean inferiores a los precios normales al público consumidor.

Todas las tiendas del Sector Público tienen precios accesibles para sus empleados y funcionarios, pero también, a través de esta función de la Secretaría de Comercio, se conocen

Los precios a gobierno que deben ofrecer los particulares a la Administración Pública Federal para que ésta adquiriera bienes y servicios a mejores condiciones económicas, a fin de obtener ahorro en los programas presupuestales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

En base a lo anterior, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dictamina los contratos de adquisiciones, servicios y arrendamientos que celebren las dependencias y entidades con los particulares y, mediante oficio que gira su Dirección General de Precios al Sector Público, resuelve si el objeto del contrato celebrado se encuentra o no dentro del precio autorizado; de ser negativo el dictamen, se obliga al proveedor a reembolsar el excedente pagado a la dependencia o entidad de que se trate. Esta medida es sana y apropiada, porque la práctica nos demuestra que la mayor parte de los comerciantes, proveedores y prestadores de servicios abusan escudándose en la inflación nacional. Esto trae consigo que el Estado, al adquirir un bien, contrate un servicio o arrende lo pueda realizar, con bases objetivas y realistas de la situación económica que rige en un momento preciso.

Por otro lado, cuando se trata de adquisiciones de bienes de procedencia extranjera, es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a través de su Dirección General de Controles al Comercio Exterior, la que autoriza las adquisiciones de la Administración Pública Federal, tomando en cuenta los

lineamientos que dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto; y aprueba las adquisiciones de este tipo de bienes en base a las memorias justificativas y demás documentos que comprueben que realmente el bien que se piensa adquirir de procedencia extranjera, es indispensable para las funciones, desarrollo, productividad y operatividad de las dependencias y entidades; y que además esté suficientemente comprobado que su fabricación en el país no existe, o que no pueda ser sustituido por otro bien semejante de fabricación nacional. Esta medida es también sana, porque con ella se cuida y preserva la industria nacional y se fomentan las adquisiciones de bienes producidos en nuestro país, para el mismo aprovechamiento y en utilidad económica de la industria mexicana.

Por eso la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial será la encargada de autorizar las bases de las convocatorias públicas para la realización de licitaciones internacionales, una vez que ya se compruebe que la adquisición de un determinado bien sólo puede realizarse a través de la importación directa.

Como resultado de las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre del año de 1982, y que entraron en vigor el primero de enero del año siguiente, las atribuciones y funciones que venía desempeñando la Secretaría de Comercio, a través de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones y Almacenes, fueron distribuidas entre-

la propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; de la forma en que ya hemos comentado a lo largo de este capítulo.

B) LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.

En este inciso nos abocaremos a estudiar y comentar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, reglamentaría del artículo 134 constitucional.

Al haberse promovido las reformas conducentes al artículo 134 de la Constitución, para establecer la obligatoriedad de qué en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles se realicen en base al procedimiento de la licitación pública y, cuando este procedimiento no sea idóneo o conveniente para el Estado, entonces las leyes, normas y bases darán la forma y requisitos para que se practiquen estas materias, apoyando siempre las operaciones en criterios de economía, eficiencia, imparcialidad y honradez, que aseguren al Estado las mejores condiciones financieras y administrativas.

Al haberse reformado y adicionado el artículo 134 constitucional, fue necesario crear una Ley que reglamentara de

manera detallada, las materias de adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes muebles del Estado. La expedición de esta Ley reglamentaria regula tales aspectos y fija las bases principales y necesarias para garantizar de manera adecuada, que los egresos que la Administración Pública Federal tenga que realizar, sean efectuados con procedimientos de seguimiento y control, mediante la relación estrecha entre la adquisición de bienes y la licitación de los contratos como norma general, así como en la utilización de las diversas técnicas para la debida programación del gasto público, obteniendo de esta forma transparencia en la utilización de los recursos financieros del Estado.

La Ley reglamentaria del artículo 134 constitucional en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles, garantiza, de manera integral, la eficiencia, eficacia y honradez de la administración de los recursos financieros del Estado, sujetando las operaciones que con cargo parcial o total a fondos federales se lleven a cabo por los procedimientos que la misma Ley señala, permitiendo un control confiable para optimizar los recursos que se destinan a las adquisiciones, arrendamientos y servicios que realicen las administraciones públicas centralizada y paraestatal. La Ley que comentamos en este inciso, encuentra su debida aplicación con la participación de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y de Comercio y Fomento Industrial, de acuerdo a las atribuciones y --

facultades que les otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en esta materia, como ya explicamos en el inciso anterior de este capítulo, pues cada una de ellas coadyuva a la mejor aplicación de la Ley, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, dictando y expidiendo las normas administrativas que se requieren para la mejor regulación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios de los bienes del Estado.

Una vez dada la explicación anterior, analizaremos con detenimiento la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, señalando antes que por la estrecha relación y vinculación que mantienen las materias que regula esta Ley, con la materia de obra pública, cuando se trate de adquisiciones de bienes muebles que se incorporen, adhieran o se destinen a un inmueble; o que esas adquisiciones sean necesarias para la ejecución de una obra pública, sea ésta por administración directa o bien por suministro de las dependencias y entidades, se llevarán a cabo dichas adquisiciones en congruencia con los procedimientos que fija la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, con la Ley de Obras Públicas.

La Ley Reglamentaria del artículo 134 constitucional, en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con los bienes muebles, fue publicada en el

Diario Oficial de la Federación el viernes 8 de febrero de 1985. Consta de 67 artículos, mediante los cuales reglamenta todo el procedimiento adquisitivo de bienes muebles, de dichos preceptos analizaremos sólo aquellos más importantes en esta materia. Asimismo, esta Ley se encuentra estructurada por cinco títulos y diversos capítulos.

El Título Primero, capítulo único, que se integra con los artículos primero al once, señala las disposiciones generales, dicta la obligación de la planeación, programación presupuestación y control de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que realicen las dependencias y entidades. De igual forma, señala la terminología que empleará y da los medios para la simplificación administrativa, reducción de trámites, agilización y transparencia del procedimiento, otorgándoles a los titulares de las dependencias y entidades facultades para la instrumentación y adopción de sistemas de organización y de control que requieran para la celebración de los contratos y actos, de acuerdo a lo estipulado por esta misma ley.

En el Título Segundo, capítulo primero, relativo a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, su planeación, programación y presupuestación, encontramos lo siguiente:

Artículo 12.- "Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que realicen las dependencias y entidades se sujetarán a:". (28)

FRACCION I.- "Los objetivos, prioridades y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, en su caso;

FRACCION II.- "Las provisiones contenidas en los programas anuales que elaboren las propias dependencias y entidades para la ejecución del Plan y los programas a que se refiere la fracción anterior;

FRACCION III.- "Los objetivos, metas, previsiones y recursos establecidos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, o de las entidades respectivas;

FRACCION IV.- "Las estrategias y políticas previstas por los Estados y Municipios en sus respectivos planes y programas, a fin de coadyuvar a la consecución de sus objetivos y prioridades de desarrollo, y

FRACCION V.- "Las demás disposiciones legales y reglamentarias que rijan las operaciones que preve esta Ley".

Comentario.- Como ya hemos dicho anteriormente, la planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios de los bienes del estado, deben rea-

lizarse de acuerdo y en congruencia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, porque ello mantiene un adecuado control del gasto público. Es decir, que tanto la planeación y programación, como la presupuestación anticipada de los egresos de la Federación, permiten la realización de los programas o analíticos de adquisiciones de bienes y servicios, anualmente, previendo las necesidades reales que tienen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Dichos programas establecen en forma conjunta, las metas y propósitos que cada dependencia o entidad se fija para un ejercicio anual futuro. Es por esta razón que los últimos días de cada año se conocen los Decretos de Egresos de la Federación, en los cuales se toman las medidas conducentes para la realización del gasto público federal, para que todas las dependencias y entidades, en base a esos decretos y de acuerdo a los términos que dicten y en complementación con la Ley de Adquisiciones vigente y con otras normas específicas que ya abordaremos, puedan realizar sus operaciones y contratos de adquisición, arrendamiento y servicios relacionados con los bienes muebles, de forma precisa, adecuada y en base a un irrestricto y transparente control del gasto público. Dichos Decretos de Egresos de la Federación, fijan los bienes muebles e inmuebles que se encuentran en calidad de restringidos y prohibidos para su adquisición, debido a la naturaleza intrínseca del bien o por su función a la que se destina, para evitar así gastos suntuosos e innecesarios que afectan al patrimonio del Estado. V. gr. la adquisición que en el pasado se hacían de automóviles para los funcionarios públicos cada

año. Estas medidas o estrategias de planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios son adecuadas y sanas, ya que en opinión nuestra constituyen medidas tendientes a controlar y reducir a lo estrictamente necesario el gasto público y que por tal motivo trae como resultado un ahorro considerable y una protección transparente en el patrimonio del Estado.

Otro punto importante de los Decretos de Egresos de la Federación relacionado con este artículo 12, en sus cinco fracciones y directamente con la materia que reglamenta, es el relativo a que en ellos se fijan y se dan a conocer los montos económicos y los requisitos indispensables en base a los presupuestos de las entidades y dependencias para las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, así como para la realización de obra pública, para llevarlos a cabo de acuerdo a esos montos económicos a través de la negociación directa, en licitaciones públicas menores o mayores según sea el caso. Lo que se traduce en un resultado lógicamente favorable para la administración transparente de los recursos económicos del Estado. Cabe señalar que dichos montos son variables cada año en razón de la fuerte crisis económica que sufre nuestro país, por lo que los servidores públicos relacionados y encargados directamente de aplicar estas leyes y demás disposiciones jurídicas de la materia adquisitiva consignada en el artículo 134 constitucional, deben estudiarlas y adecuarlas en cada ejercicio fiscal correspondiente, y sobre todo, someterse estrictamente a lo

que disponen las leyes en la materia.

ARTICULO 13.- "Las dependencias y entidades realizarán la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios y formularán los programas respectivos considerando:". (29)

FRACCION I.- "Las acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones, los objetivos y metas a corto y mediano plazo, así como las unidades encargadas de su instrumentación;

FRACCION II.- "La existencia en cantidad y normas de calidad de los bienes y sus correspondientes plazos estimados de suministro; los avances tecnológicos en función de su naturaleza, y los servicios que satisfagan los requerimientos de las propias dependencias y entidades;

FRACCION III.- "Los planos, proyectos, normas de calidad, especificaciones y programas de ejecución, cuando se trate de adquisiciones de bienes para obras públicas;

FRACCION IV.- "Los requerimientos de los programas de conservación, mantenimiento y ampliación de la capacidad de los servicios públicos;

FRACCION V.- "Preferentemente, la utilización de los bienes o servicios de procedencia nacional, así como aquellos propios de la región, con especial atención a los sectores económicos cuya promoción, fomento y desarrollo estén comprendidos en los objetivos y prioridades del Plan Nacional y los Programas de Desarrollo respectivos; y

FRACCIÓN VI.- "De preferencia la inclusión de insumos, material, equipo, sistemas y servicios que tengan incorporada tecnología nacional, tomando en cuenta los requerimientos técnicos y económicos de las adquisiciones o pedidos que vayan a hacerse en el país o en el extranjero".

Comentario.- Ya hemos comentado anteriormente que las dependencias o entidades realizan la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios y los materializan en un documento llamado Analítico de Adquisiciones y Servicios de Bienes, que someten a la aprobación o autorización de la Dirección General de normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Dicho documento es elaborado anualmente, y ahora precisamos que lo realizan en base a los objetivos o metas a corto, mediano y largo plazo, lo cual permite que se conozcan los avances de los programas que cada dependencia o entidad tiene para el mejor

aprovechamiento, uso y destino de los bienes que adquieren o arriendan, o bien, de los servicios que necesitan para la adecuada conservación, mantenimiento y ampliación de la capacidad de los servicios públicos, entendiéndolo a los servicios públicos como una actividad técnica del Estado o de particulares mediante la concesión, encaminada a la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad, mediante actividades individuales que se encuentran sujetas o reguladas por el Derecho Público. Sin embargo, la práctica nos ha demostrado que no podemos definir con un concepto dogmático al servicio público, pues éste es cambiante de acuerdo a las necesidades básicas fundamentales de la población, en el momento determinado de la historia que le toque vivir al país.

También ya comentamos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaboran sus análisis, tomando en consideración las normas de calidad de los bienes, con lo cual la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial apoya y coadyuva para obtener esa información.

El artículo que comentamos ahora señala la prioridad de adquirir, arrendar o utilizar los bienes y servicios que tengan procedencia nacional, con el fin de proteger la industria y productividad del país, asegurando igualmente la manutención de las fuentes de trabajo existentes y las potenciales o futuras que el mismo desarrollo económico del país pueda abrir en nuevos o diferentes renglones de actividades productivas.

De aquí se desprende la obligatoriedad de analizar, - buscar e indagar, antes de adquirir un bien de procedencia extranjera, de comprobar y verificar que el bien necesitado y que se adquirirá por las dependencias y entidades, no puede ser adquirido en el país, por no producirse en él; o bien, porque tal necesidad o servicio que el Estado necesita no admite un bien sustituto o semejante, pero nunca antes de investigar el mercado nacional. Ya que si se adquirieran sin ninguna reglamentación bienes de procedencia extranjera sobre todo en tratándose de importaciones directas, con seguridad la balanza comercial del país sería desfavorable.

Todo lo anterior se debe tomar en cuenta con base en el artículo 13 que estamos comentando, porque los aspectos técnicos y económicos en esta materia son fundamentales para poder llevar a cabo una adquisición adecuada y, por ende beneficiosa del Estado.

ARTICULO 15.- "Las dependencias y entidades establecerán Comités que tendrán por objeto determinar las acciones tendientes a la optimización de recursos que se destinen a las adquisiciones, arrendamientos y servicios; coadyuvar a la observancia de esta Ley y demás disposiciones aplicables, así como para que se cumplan las metas establecidas". (30)

Comentario.- En efecto, este artículo 15 de la Ley,-- es la base jurídica de la existencia de los Comités de Compras de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En términos generales los Comités de Compras son organismos vigilantes de la aplicación de las normas y disposiciones - que dicten las Secretarías de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y de Comercio y Fomento - Industrial en materia de Adquisiciones, coordinando el abastecimiento con las distintas áreas de la dependencia y entidad; a fin de que el proceso adquisitivo se realice de manera adecuada, rápida y eficiente.

Comprendemos que los Comités de Compras son organismos de apoyo para los titulares de las dependencias y entidades como también lo son para las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, en virtud de que estos Comités están integrados por servidores públicos de alto nivel, los cuales toman las decisiones más significativas en materia adquisitiva. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Parastatal delegan la función de vigilar y aplicar toda la normatividad en la materia, precisamente en los Comités de Compras.- Lo anterior con el objeto de simplificar y agilizar la operación de las dependencias y entidades mediante la posibilidad de que las decisiones sean tomadas localmente por las dependencias y entidades, responsabilizándose dichos Comités de los actos - que realicen, sin que tengan que solicitar autorización previa-

a las Secretarías competentes.

Estos Comités de Compras deben integrarse conforme a los lineamientos establecidos en el "Instructivo para la Integración y Funcionamiento del Comité de Compras", documento que sienta las bases para que cada dependencia y entidad integre su propio Comité; estos Comités deben ser autorizados para su funcionamiento por la Secretaría de programación y Presupuesto.

Los Comités de Compras deberán estar formados con un mínimo de seis miembros, además del representante o comisario, que designe la Secretaría de Programación y Presupuesto. Los Comités pueden auxiliarse de sub-comités en aquellos renglones para la revisión y elaboración en detalle de las convocatorias públicas y sus bases para la celebración de licitaciones públicas; informando al respecto al Comité de Compras de manera sintetizada mediante un listado oficial donde se aclaren las dudas que se presenten en cada sesión del Comité. Coadyuvan a optimizar los recursos financieros que se destinen a las adquisiciones, arrendamientos y servicios de las dependencias y entidades, dando observancia total a lo establecido por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionado con Bienes Muebles, y demás normas y disposiciones aplicables en estas materias.

ARTICULO 18.- "Las dependencias y entidades estarán obligadas a mantener los bienes adquiridos o arrenda-

dos en condiciones apropiadas de operación, mantenimiento y conservación, así como vigilar que los mismos se destinen al cumplimiento de los programas y acciones previamente determinados.

Para efectos del párrafo anterior, las dependencias y entidades, en los contratos respectivos, pactarán el suministro oportuno por parte del proveedor, de las piezas, repuestos, refacciones, y en general, de los elementos necesarios para mantener en operación permanentemente los bienes adquiridos o arrendados". (31)

Comentario.- En este artículo encontramos la base y sustento jurídicos con los que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal contratan los servicios para la adecuada conservación, mantenimiento y operación de todos los bienes adquiridos y arrendados por el Estado. Toda vez que la Ley que comentamos regula también lo relacionado con la contratación de servicios que requieran las dependencias y entidades, para asegurarse de que todos los bienes adquiridos o arrendados sean bienes que puedan garantizar el suministro oportuno de partes y refacciones; lo cual nos parece adecuado, porque si se adquirieran o arrendaran bienes con proveedores que no garanticen que dichos bienes se puedan mantener en condiciones apropiadas de operación, esto representaría que el Estado tenga que adquirir nuevos bienes con periodicidad regular, por no

(31) Item.

poderse reparar los existentes por falta de elementos técnicos, provocando la erogación despiadada de recursos públicos en perjuicio del patrimonio del Estado.

ARTICULO 20.- "La Secretaría llevará el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal y clasificará a las personas escritas en él de acuerdo con su actividad, capacidad técnica y su ubicación.

El registro en el Padrón tendrá una vigencia indefinida. Las personas inscritas en el Padrón podrán comunicar en cualquier tiempo a la Secretaría las modificaciones relativas a su capacidad técnica o económica o a su actividad, cuando tales circunstancias puedan implicar un cambio en su clasificación.

Las dependencias y entidades sólo podrán fincar pedidos o celebrar contratos con las personas inscritas en el Padrón.

La clasificación que se refiere este artículo deberá ser considerada por las dependencias y entidades por la convocatoria y formalización de las operaciones que regula esta Ley.

Para los efectos de esta Ley el carácter de Proveedor se adquiere con la inscripción a que se refiere este-

artículo; en consecuencia las dependencias y entidades se abstendrán de exigir a los proveedores el que éstos se encuentren inscritos en cualesquiera otro registro que les otorgue el mismo carácter." (32)

Comentario.- La Secretaría de Programación y Presupuesto es la encargada de elaborar el padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, documento oficial donde se encuentran registrados y clasificados todos los proveedores y prestadores de servicios que han obtenido registro oficial, que los acredita como proveedores de la Administración Pública centralizada y paraestatal.

La razón fundamental por la que existe este Padrón es la confianza que representa para el Estado contratar adquisiciones o servicios con personas físicas o morales que han demostrado reunir requisitos de solvencia, tales como: la capacidad legal, productiva, técnica que le permita a ese proveedor asegurar el suministro oportuno del bien que se está adquiriendo. Por esta razón fundamental, se exige por la Ley que el Estado adquiera sus bienes y contrate los servicios que necesite con los proveedores que han obtenido su registro y que se encuentran clasificados en el Padrón de Proveedores Oficial que publica la Secretaría de Programación y Presupuesto.

ARTICULO 21.- "Las personas interesadas en inscribir-

se en el Padrón de Proveedores deberán solicitarlo -- por escrito y satisfacer los requisitos que establezca el reglamento de esta Ley.

La Secretaría, dentro de un término que no excederá de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud, resolverá sobre la inscripción en el Padrón o la modificación de la clasificación. Transcurrido este plazo sin que haya respuesta se tendrá por inscrito al solicitante o por modificada su clasificación." (33)

Comentario. - El artículo 21 de esta Ley ordena que cualquier persona física o moral que desee ser proveedor de la Administración Pública Federal podrá solicitarlo por escrito a la Secretaría de Programación y Presupuesto a condición que reúna los requisitos que señale el reglamento de esta Ley. Sin embargo, debemos señalar que no existe reglamento alguno para la aplicación e interpretación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles. Tal situación constituyó una de nuestras inquietudes que nos llevó a la elaboración de esta tesis profesional, porque estamos convencidos de que en la práctica cotidiana, al aplicar los preceptos jurídicos de este cuerpo legal, se constata que algunos de sus artículos, como el que ahora estudiamos necesita

forzosamente de una reglamentación clara y objetiva, para que no existan lagunas y errores interpretativos por las personas que tienen relación directa con la referida Ley.

Consideramos prudente recomendar la conveniencia de expedir de inmediato el reglamento a la Ley de Adquisiciones del 8 de febrero de 1985, pues permitiría una mejor interpretación de la misma, y por ende la aplicación más fidedigna en los casos que a diario se presentan en la práctica adquisitiva, de servicios y de arrendamiento de bienes del Estado.

Por otro lado, antes de la vigencia de esta Ley, el particular interesado en tomar la calidad de proveedor de la Administración Pública Federal, tenía que esperar variable tiempo para que la autoridad administrativa le otorgara el oficio aprobatorio y le concediera el registro correspondiente, situación que provocaba graves problemas con los mismos proveedores futuros, sobre todo en la operatividad de las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios de bienes del Estado; repercutiendo esta situación en una lentitud muy pronunciada en los procesos de adquisiciones de bienes, porque muchas veces ocurría que el proveedor que mejores condiciones generales ofrecía al Estado, era aquel que aún no contaba con su registro como proveedor oficial. Ahora la autoridad competente tiene, por Ley, un plazo perentorio de 15 días para resolver sobre la solicitud del proveedor que tiene interés en formar parte del --

Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, tiempo que consideramos suficiente si tomamos en cuenta que es un plazo cómodo y adecuado respecto del proceso adquisitivo de bienes, independientemente del tipo de adquisición de que se trate. Si al transcurrir el plazo perentorio, el particular no ha obtenido su registro por escrito, el servidor público encargado de las adquisiciones podrá considerarlo proveedor oficial. La práctica en este sentido nos ha demostrado que la autoridad administrativa encargada en conceder y negar los registros señalados, atiende y contesta dentro del plazo señalado por la Ley, sin embargo, en contadas ocasiones se presenta la situación de proveedores oficiales tácitamente considerados, pero con esta situación los problemas que anteriormente existían se redujeron casi a su nula existencia.

También la obligación de contratar por parte de las dependencias y entidades únicamente con proveedores inscritos en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal se encuentra establecida en la Norma 3.6 inciso a). (34)

Estas normas, aunque son de vigencia anterior a la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles son aplicables en todo lo que no se oponga a la Ley, en tanto se expide un reglamento a la

(34) Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles. Publicadas por S.P.P., 1983, p. 25

misma, como lo señala en su artículo tercero transitorio.

Consideramos que las normas generales para las adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles, en algunos casos concretos hacen las veces de reglamento a la Ley, - pero estimamos que sería más adecuado para la interpretación y aplicación de la Ley Reglamentaria del artículo 134 constitucional en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes del Estado que, ésta contara con un reglamento claro, - sencillo y preciso, ya que las normas complementarias deben conocerse a perfección para poder aplicar las principales, y la - práctica nos demuestra que las personas que tienen que manejar y aplicar estos preceptos muestran intranquilidad por ser poco prácticas en su manejo.

ARTICULO 22.- "Quedan exceptuados de la obligación de registro en el Padrón de Proveedores:

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

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

III.- "Quienes provean bienes o presten servicios a las dependencias y entidades en las situaciones previstas en la fracción III de artículo 37, y

IV.- "Aquellos que, exclusivamente, lleven a cabo operaciones con las dependencias y entidades, en las condiciones que señalan las fracciones I y II del artículo 39." (35)

Comentario.- En este artículo 22 de la Ley, se contemplan los casos de excepción, en que no exigen para las dependencias y entidades el Registro del Padrón de Proveedores. En las dos primeras fracciones, cuando el proveedor suministre bienes de consumo inmediato o perecederos y bienes usados, en virtud de ser considerados productos alimenticios, se adquirirán en base a los precios registrados y autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y al proveedor que cuente con la capacidad de ministración inmediata de los bienes. Es decir, que este tipo de adquisiciones se efectúan en forma directa, recordemos que existen dos grandes procesos para adquirir bienes, uno por medio de la licitación pública mediante convocatoria; y otro, por la negociación directa, por lo que estas adquisiciones no se someten a la licitación pública.

Tampoco se les exige el registro señalado a los campesinos, comuneros o grupos marginados, debido a que son conside-

rados clases económicamente débiles, a los que el Estado beneficia facilitándoles los medios para que puedan venderle sus productos si reúnen calidad, precio y oportunidad.

El artículo 22, en sus fracciones III y IV, regula excepciones muy específicas, como son los casos previstos en el artículo 37 fracción III y artículo 39 Fracc. I y II, por ellas, se podrán adquirir, arrendar o contratarse servicios de bienes para el Estado, sin exigir el Registro a los proveedores, cuando exista el peligro de alterarse el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, por desastres de fenómenos naturales, como inundaciones o sismos; por casos fortuitos o de fuerza mayor, que provoquen trastornos graves, pérdidas o costos considerables, o también por los montos económicos que no rebasen los mínimos establecidos por la tabla de presupuestos del Decreto de Egresos de la Federación y por adjudicar el contrato al proveedor que cuente con la capacidad de respuesta inmediata, considerandose previamente por lo menos tres propuestas. Fuera de estas excepciones, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, no podrán celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos y de servicios de bienes con particulares que no estén debidamente registrados y clasificados en el Padrón de Proveedores que lleva a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto.

ARTICULO 23.- "La Secretaría está facultada para -

suspender el registro del proveedor cuando:

I.- Se le declare en estado de quiebra o, en su caso, sujeto a un concurso de acreedores;

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

III.- Se negara a dar facilidades necesarias para que las dependencias facultadas para ello conforme a esta ley, ejerzan sus funciones de comprobación y verificación.

Cuando desaparezcan las causas que hubieren motivado la suspensión del registro, el proveedor lo acreditará ante la Secretaría, la que dispondrá lo conducente a fin de que el registro del interesado vuelva a surtir todos sus efectos legales." (36)

Comentario.- Como ya señalamos anteriormente, la razón fundamental por la que las dependencias y entidades exigen de los proveedores su registro en el Padrón, se debe a que se les otorga registro sólo a aquellos que demuestren y comprueban que tienen capacidad legal, técnica, administrativa, económica-

y productiva, para asegurar el abastecimiento oportuno de los bienes que se les solicitan, en todos los casos que preve este artículo. La suspensión es de carácter temporal, pues existen casos concretos para la cancelación del registro, como veremos en el artículo siguiente que por sí sólo se explica.

ARTICULO 24.- "La Secretaría podrá cancelar el registro del proveedor cuando:

I.- La información que hubiere proporcionado para la inscripción resultare falsa o haya actuado con dolo o mala fé en alguna licitación para la adjudicación del pedido o contrato, en su celebración o en su consentimiento;

II.- No cumpla en sus términos con algún pedido o contrato por causas imputables a él y perjudique con ello gravemente los intereses de la dependencia o entidad afectada;

III.- Incurra en actos, prácticas u omisiones que lesionen el interés general o los de la economía nacional;

IV.- Se declare su quiebra fraudulenta;

V.- Haya aceptado pedidos o firmado contratos en con-

travención a lo establecido por esta Ley, por causas que le fuesen imputables.

VI.- Se le declare incapacitado legalmente para celebrar actos o contratos de los regulados por esta Ley, o

VII.- Deje de reunir los requisitos necesarios para estar registrado en el Padrón de Proveedores." (37)

Comentario.- Este artículo, en los términos en que está redactado, por sí sólo se explica claramente; sólo cabe el comentario sobre la causal contemplada en la fracción segunda, que es fácilmente confundible con la fracción II del artículo 23. Ambas causales, a simple vista son iguales, y cabría preguntarse porqué una sólo produce suspensión y la otra cancelación del registro del proveedor. La respuesta es práctica, pues conforme a la fracción II del artículo 24 que comentamos, produce esta causal cancelación porque lesione gravemente los intereses de la dependencia o entidad de que se trate, sin embargo esto va en función a la cuantía económica del asunto en concreto; opinamos que estas situaciones son precisamente las que deben estar perfectamente delineadas e identificadas mediante el reglamento que se elabore para esta Ley, pues las dos causales pueden interpretarse erróneamente.

Consideramos que muchas veces las lesiones deben

evaluarse no solamente en cuanto a la cuantía económica de la operación, sino también en sus consecuencias respecto de los intereses supremos del Estado.

Debe asentarse claramente en un reglamento que es lo que se entiende por "gravemente" y aplicar sanciones y penas que reparen lo más posible el daño que un proveedor le ocasiona al Estado por su incumplimiento; o en su defecto debe reformarse esta fracción II, haciéndola más enérgica, diferenciándola claramente de la fracción II del artículo 23, o bien que se analice si es conveniente suprimirla del artículo 23 y conservarla únicamente en el artículo 24 haciéndola más clara y precisa.

ARTICULO 25.- "Para negar la inscripción o modificación de la especialidad, o determinar la suspensión o cancelación del registro en el Padrón de Proveedores, la Secretaría observará el procedimiento establecido en el artículo 63 de esta Ley". ()

Comentario.- El artículo 63 determina el procedimiento de las respuestas que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto de la siguiente manera:

ARTICULO 63.- "En el procedimiento para la aplicación de las sanciones a que se refiere este capítulo, se observarán las siguientes reglas:

"I.- Se comunicarán por escrito al presunto infractor los hechos constituidos de la infracción, para que dentro del término que para tal efecto se señale y que no podrá ser menor de diez días hábiles exponga lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes;

II.- Transcurrido el término a que se refiere la fracción anterior, se resolverá considerando los argumentos y pruebas que se hubieren hecho valer, y

III.- La resolución será debidamente fundada y motivada, y se comunicará por escrito al afectado." (38)

ARTICULO 26.- "Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes de acuerdo a lo que establece la presente Ley.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que el pedido o contrato sólo pueda fincarse o celebrarse con una determinada persona, por

ser ésta la titular de la o las patentes de los bienes o servicios de que se trate." (39)

Comentario.- En este artículo 26, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles recoge, en términos generales, el mandato del artículo 134 constitucional, en cuanto que las adquisiciones, arrendamientos y servicios de toda clase de bienes del Estado, las dependencias y entidades deberán llevar a cabo estos procedimientos a través de las licitaciones públicas o concursos, mediante convocatorias públicas, aceptando las proposiciones presentadas en sobre cerrado.

Como ya explicamos cuando analizamos el vigente texto del artículo 134 constitucional, es propósito primordial de este precepto que todas las negociaciones que realice el Estado a través de sus servidores públicos en tratándose de realizar adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes, lo lleven a cabo a través del sistema de licitación pública, para asegurar que se realicen con toda transparencia, rectitud y honradéz.

El cumplimiento de lo establecido en este artículo 26 de la Ley es fundamental, ya que consideramos que es uno de los preceptos más importantes, que le dan sustento a toda la tesis que desarrolla el espíritu del artículo 134 de la Constitución General de la República. En este artículo 26, se subraya y

enfatisa, que todos los contratos y pedidos que celebren las de-
pendencias y entidades de la Administración Pública Centraliza-
da y Paraestatal, con los particulares en su calidad de provee-
dores o prestadores de servicios, deben someterse a un procedi-
miento público, donde concursen todas aquellas personas que han
reunido los más mínimos requisitos para participar en la licita-
ción pública, y através de este procedimiento, la Administra-
ción Pública Federal, escogerá a áquel que resulte ganador por-
que haya sido quien verdaderamente ofreció un bien o servicio -
determinado al Estado en base a las mejores condiciones genera-
les en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y -
demás circunstancias pertinentes y al cumplimiento irrestricto-
de todos los lineamientos jurídicos dictados en la materia.

Por otro lado, comentamos la excepción a la regla gene-
ral, la cual esta claramente prevista en el último párrafo del
artículo 26 que comentamos. Se prevé la no celebración de las -
licitaciones públicas mediante convocatoria pública en todos -
aquellos casos que, en tratándose de personas que sean las úni-
cas que pueden suministrar un determinado y específico bien, o
la prestación de un servicio también especial, por ser los titu-
lares de las patentes marcas. Esta situación es lógica, pues si
no existen competidores que ofrezcan el mismo bien o servicio -
requerido, no tiene objeto realizar la licitación pública en la
cual solo participaría una sola persona.

ARTICULO 27.- "Las convocatorias, que podrán referirse a uno o varios contratos o pedidos, se publicarán en dos de los diarios de mayor circulación en el país y simultáneamente, cuando menos, en uno de la entidad federativa en donde haya de ser adquirido o arrendado el bien, o prestado el servicio.

Las dependencias y entidades serán responsables de la adecuada publicidad de las convocatorias, de acuerdo con la naturaleza de los bienes y servicios materia de la licitación.

Las convocatorias a que se refiere este artículo, deberán contener:

I.- El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;

II.- La descripción general, cantidad y unidad de medida de cada uno de los bienes o servicios que sean objeto de licitación;

III.- La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y en su caso, el costo de las mismas, y

IV.- La fecha, hora y lugar de celebración del acto - de apertura de ofertas.

Si a juicio de la dependencia o entidad convocante pudieran existir convocantes idóneos fuera del territorio nacional, podrán enviar copias a las respectivas representaciones diplomáticas acreditadas en el país, con objeto de procurar su participación, sin perjuicio de que puedan publicarse en los diarios o revistas de mayor circulación, ya sea internacional o en el país donde se encuentren los proveedores potenciales." (40)

Comentario.- En este artículo se establece la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la publicación de las convocatorias de las licitaciones públicas en por lo menos dos diarios de mayor circulación y cuando menos en uno de la entidad federativa donde se pretenda adquirir, arrendar un bien o contratar la prestación de un servicio.

La publicación de la convocatoria deberá reunir algunos requisitos indispensables que ordena la Ley, como es el nombre o razón social, descripción general del bien, cantidad, unidad de medida, etc.. Asimismo, la hora, lugar, fecha y demás datos que identifiquen cuándo se celebrará el acto de apertura de

ofertas. Ya señalamos, en su oportunidad, que la convocatoria es el medio por el cual la Administración Pública Federal, hace un llamado a todos los particulares en general que tengan el deseo de participar en una licitación pública o concurso. El acto de apertura de ofertas, es aquella parte del proceso adquisitivo, en la cual en cumplimiento del mandato constitucional se procede a la apertura de las posturas que han sido presentadas en sobres cerrados; en estos actos de aperturas de ofertas, asisten los representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto y los Comisarios de la Contraloría General de la Federación, en su carácter de asesores y vigilantes del proceso en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con toda clase de bienes del Estado.

El último párrafo del artículo 27 de la Ley que estudiamos prevé la publicación de convocatorias para licitaciones internacionales, a través de las representaciones diplomáticas o las embajadas de diversos países acreditadas en nuestro país, así como su publicación en periódicos y revistas de mayor circulación internacionales; la práctica nos demuestra que en tratándose de licitaciones públicas internacionales, la publicación de la convocatoria respectiva se hace en el idioma inglés, pero siempre acompañada con su respectiva traducción en español, y son las representaciones diplomáticas, las agregaciones comerciales de las embajadas las que se encargan de enlazar a los proveedores potenciales internacionales con las dependencias y entida-

des de la Administración Pública Federal que está celebrando una licitación pública internacional se llevará a cabo de acuerdo a los lineamientos jurídicos dictados por esta ley por las normas de concursos al respecto.

ARTICULO 32.- "Las personas físicas o morales que provean o arrienden bienes, o presten servicios de los regulados por esta Ley, deberán garantizar:

I.- La seriedad de las proposiciones en los procedimientos de adjudicación;

II.- La correcta aplicación de los anticipos que reciban, cuando éstos procedan, y

III.- El cumplimiento de los pedidos o contratos". (41)

ARTICULO 33.- "Las garantías a que se refiere el artículo anterior se constituirán por el proveedor en favor de:

I.- La Tesorería de la Federación, por actos o contratos que celebren con las dependencias a que se refieren las fracciones I a III del artículo 2° de esta Ley;

II.- La Tesorería del Distrito Federal, en los actos o contratos que se celebren con el propio Departamento;

III.- Las entidades, cuando los actos o contratos se celebren con ellas, y

IV.- Las Tesorerías de los Estados y Municipios, en los casos a que se refiere el artículo 7° de esta Ley." (42)

Comentario.- "Los artículos 32 y 33 de la Ley Reglamentaria del artículo 134 constitucional en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, regulan la situación de las garantías que cada proveedor debe otorgar mediante una fianza, al momento de participar en una licitación pública, con el objeto de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, cuenten con la posibilidad de protegerse en caso de incumplimiento por parte de algún proveedor; o, dicho positivamente, para asegurar el debido cumplimiento de los pedidos o contratos que el Estado celebre con los particulares.

Estos dos artículos que comentamos establecen la obligación de que las dependencias y entidades exijan de sus provee

dores, arrendadores y prestadores de servicio una garantía que asegure el cumplimiento de los contratos y pedidos, y en su caso, la operación de los equipos.

De acuerdo con las Normas Generales, (43) la 3.39, - apoya este mandato legal y señala que las garantías que otorguen los proveedores a quienes se les adjudicará algún pedido o contrato, deben ser por medio de fianzas por un importe mínimo del 10% del monto de cada operación; cubriendo el periodo relativo a la operación de los equipos hasta su debida aceptación.

Señala también la norma 3.39, que para el caso de las dependencias, los proveedores deberán extender su fianza en favor de la Tesorería de la Federación, cuando sea el Departamento del Distrito Federal, quien contrate, los proveedores extenderán sus fianzas a nombre de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal; y en tratándose de las entidades de la Administración Pública Paraestatal se expedirán a nombre de éstas.

Las fianzas a que hemos hecho alusión se podrán cancelar una vez que los proveedores hayan cumplido los compromisos pactados con la Administración Pública Federal.

A este respecto también debemos consultar a las "Normas de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias -

(43) Normas generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles, S.P.P. p. 39 y sig.

Primas y Bienes Muebles" (44), las que nos dicen que tratándose de las garantías relativas al cumplimiento del pedido o contrato y, en su caso, a la operación de los equipos, deberán constituirse en fianzas por un importe mínimo del 10% del monto de cada operación.

Y tratándose de las garantías que las dependencias y entidades exigen a los proveedores para garantizar el sostenimiento de las ofertas es por un importe mínimo del 5% del monto de la oferta, mediante cheque certificado, o caja de certificado o certificado de depósito ante una institución de crédito.

Las garantías deberán entregarse por los proveedores, en sobres cerrados de forma inviolable, junto con sus ofertas que presenten para participar en una licitación pública, las cuales deben ser recibidas durante el acto de apertura de ofertas, por el funcionario encargado de su recepción, juntamente con toda la documentación que acrediten los poderes que correspondan a quienes deseen asistir.

Por último estas normas disponen que las garantías serán devueltas a los concursantes perdedores, después de que se comunique el fallo de la licitación, y a los ganadores se les reintegrarán mediante la entrega de éstos de una fianza relativa al cumplimiento del pedido o contrato, misma que se extingui

rã en cuanto la obligación principal haya sido cumplida en su totalidad.

ARTICULO 34.- "La dependencia o entidad convocante, con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas y en su propio presupuesto, emitirá un dictámen que servirá como fundamento para el fallo, mediante el cual se adjudicará el pedido o contrato a la persona que de entre los proponentes reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

"Si resultare que dos o más proposiciones satisfacen los requerimientos de la convocante, el pedido o contrato se adjudicará a quien presente la postura más baja.

"El fallo de la licitación se hará saber a cada uno de los participantes en el acto de apertura de ofertas y, salvo que esto no fuere factible, dentro de un término que no podrá exceder de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de celebración del acto de apertura de ofertas.

"La dependencia o entidad convocante levantará acta circunstanciada del acto de apertura de ofertas, que-

firmarán las personas que en él hayan intervenido, y en la que se hará constar el fallo de la licitación, cuando éste se produzca en el acto de apertura de ofertas. Se asentarán asimismo, las observaciones que, en su caso, hubiesen manifestado los participantes.

"Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno." (45)

Comentario.- Este artículo representa uno de los pilares más importantes de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, porque sustenta en su redacción, a lo largo de sus cinco párrafos de manera clara y muy objetiva, las fases más importantes del proceso de licitación pública.

En el primer párrafo señala con toda precisión que -- Los contratos o pedidos que adjudique la Administración Pública Federal, se harán en base a todo un detallado análisis que deben elaborar las dependencias y entidades, comparando todos y cada uno de los aspectos de cada proposición admitida en una licitación, de donde surgirá un dictamen del Comité de Compras que dará fundamento a otra fase importante de un concurso, que es el fallo, mediante el que se adjudicarán los contratos o pedidos al proveedor ganador que ha reunido comprobadamente las condiciones legales técnicas y económicas exigidas por la Ley.

Se prevé en este artículo también, que si se diera el caso de que dos o más propuestas sean idóneas para la dependencia y entidad, se deberá escoger la postura más baja, sin descuidar nunca los demás requisitos como son entre otros la calidad, oportunidad, características técnicas, etc. Sin embargo, durante la práctica hemos vivido experiencias que no están contempladas en una sola ley, por muy completa, clara y precisa que sea ésta; por lo que el servidor público encargado de la decisión final, debe ser un individuo con experiencia, conocedor del contenido real del espíritu del artículo 134 constitucional, para resolver con criterio jurídico, cuidando siempre de no lesionar los intereses supremos de la nación, ni cometer un acto arbitrario al proveedor o particular de que se trate.

En el párrafo tercero del artículo 34 de la Ley que estudiamos se señala la obligación de las dependencias y entidades, de darle publicación al fallo de la licitación pública, a cada uno de los participantes, así como de todas aquellas personas que intervinieron en el proceso; el fallo puede darse a conocer si las condiciones lo permiten dentro del mismo acto de apertura de ofertas, y si no fuere posible dentro de un término de 30 días hábiles contados a partir de la fecha del acto de apertura de ofertas. La experiencia acumulada en este punto nos demuestra que, por lo general, el fallo se da a conocer posteriormente al acto de apertura de ofertas y en lo particular, consideramos que esta práctica es aconsejable, ya que permite -

analizar cuidadosamente todas y cada una de las proposiciones - aceptadas, de manera profunda, evaluando detalladamente cada ca - so en concreto, y obteniendo resultados concisos y objetivos de los análisis practicados; lo que permite obtener una solución y emitir un fallo que asegure las mejores condiciones generales - en beneficio del patrimonio del Estado, y que represente una - respuesta adecuada y justa a los participantes.

En el penúltimo párrafo de este precepto legal, encon - tramos la obligatoriedad de la formalidad de los actos de una - licitación pública, levantando actas circunstanciadas de los - actos de apertura de ofertas y de fallo correspondientes a cada caso concreto.

En el último párrafo encontramos que el fallo es ina - pelable, no procede recurso alguno, por ello es importante que - el fallo sea dictado con tiempo suficiente sin que se exceda - del término al cual ya nos referimos anteriormente.

ARTICULO 37.- "Las dependencias y entidades, bajo su - responsabilidad, podrán fincar pedidos o celebrar con - tratos, sin llevar a cabo las licitaciones que esta - - blece el artículo 26 de esta ley, en los supuestos - que a continuación señala:

I.- "Cuando se trate de adquisiciones de bienes pere - cederos, granos y productos alimenticios básicos o -

semiprocados;

II.- "Cuando existan condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles;

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

IV.- "Cuando no existan por lo menos tres proveedores idóneos, previa investigación del mercado que al efecto se hubiere realizado;

V.- "Cuando se trate de servicios de mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

VI.- "Cuando se hubiere rescindido el contrato o pedido respectivo. En estos casos la dependencia o entidad verificará previamente conforme al criterio de adjudicación que establece el segundo párrafo del

artículo 40 si existe otra proposición que resulte - aceptable; en cuyo caso, el pedido o contrato se finca rá o celebrará con el proveedor respectivo;

VII.- "Cuando se trate de la adquisición de bienes me diante operaciones no comunes de comercio, y

VIII.- "Cuando se trate de adquisiciones, arrendamien tos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependen cia o entidad contrate directamente con los mismos o con las personas constituidas por ellos.

Para los casos previstos en las fracciones anteriores se convocará a la o a las personas que cuenten con la capacidad de respuesta inmediata y los recursos que - sean necesarios.

El titular de la dependencia o entidad o, si éste lo - autoriza, el Comité a que se refiere el artículo 15 - de esta ley, en un plazo que no excederá de veinte - días hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubiere autorizado la operación, lo hará del conoci- miento de la Contraloría y de la Secretaría acompañan do la documentación que justifique la autorización" (46)

Comentario.- En este artículo 37 de la ley, en sus ocho fracciones, se regulan los casos de excepción para la no celebración de licitaciones públicas; cada fracción contempla casos concretos, fuera de ellos la regla general opera, es decir los casos que no estén contemplados en estas ocho fracciones se llevarán a cabo a través del sistema de licitación pública. Ahora bien, queremos comentar que la fracción segunda es muy subjetiva, ya que no se ha establecido que se debe entender por condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles; porque no podemos pensar que se trate de casos fortuitos o de fuerza mayor, ya que estos últimos están regulados por la fracción tercera. La fracción segunda, debe estar mejor explicada en un reglamento de esta ley. Nos admite la práctica que esta fracción se utiliza para fundamentar una adquisición sin la celebración de licitaciones cuando se trate de situaciones de inminente emergencia; sin embargo, esta fracción segunda ha ocasionado desconcierto y dudas innumerables veces, por lo que consideramos prudente cambiar su redacción por otra más precisa, o bien en el reglamento a la Ley, que proponemos se expliquen con mayor detalle los casos que encuadrarían en este supuesto de la fracción tercera del artículo que comentamos.

Por otro lado, en cualquiera de las fracciones que nos coloquemos, existe la responsabilidad del titular de la dependencia o entidad de que se trate, o en su defecto del Comité de Compras respectivo, de informar en un plazo de veinte días a partir de que se aprobó la operación a la Secretaría de la --

Contraloría General de la Federación, para que ésta realice las investigaciones o auditorías que crea necesarias para verificar el debido cumplimiento de las disposiciones legales y para cerciorarse que el asunto en particular fue conducido con transparencia. Cabe hacer la aclaración que cuando la Ley señala: -"veinte días hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubiere autorizado la operación...", quiere decir que el plazo se cuenta desde el día en que el Comité de compras o el titular de la dependencia o entidad autorizó celebrar un contrato o adjudicar un pedido sin llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, y no del momento mismo en que se celebra el contrato o pedido; aclaramos lo anterior porque sabemos que la redacción del artículo en este sentido se presta a errores interpretativos, por lo que también sería necesario modificar este último párrafo, para distinguir fácilmente que el plazo empieza a correr desde el día en que se autorizó la operación y no del día en que se celebró el contrato o se adjudicó el pedido. El interpretar mal este último párrafo de la fracción octava del artículo que estamos estudiando, no trae graves consecuencias, a lo sumo una llamada de atención por parte de las Secretarías de la Contraloría y de Programación y Presupuesto a los servidores públicos que no interpretaron correctamente este precepto.

Para continuar con el estudio de los artículos más importantes de esta ley de adquisiciones del ocho de febrero de 1985, nos referiremos ahora al título cuarto de la misma en que se regula las infracciones y se establecen las sanciones que se

aplicarán a los que infrinjan las disposiciones de esta ley. Esta parte de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, consta de ocho artículos los marcados con los números 58 al 65, donde se encuentran previstas las infracciones y sus sanciones que se aplicarán a quienes incurran en responsabilidad en los términos de este cuerpo legal.

En concreto, nos enteramos que se aplicará al responsable de un acto u omisión en que incurra por alguna violación a cualquier disposición dictada en la materia con la multa equivalente a la cantidad de diez a mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, además si se trata de un servidor público quien infringió lo dispuesto por esta Ley, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación aplicará las sanciones que corresponda conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto de la Constitución Federal.

Sin embargo, el artículo 62 de la Ley que estudiamos, establece que no se impondrán sanciones cuando se hayan infringido las disposiciones legales en esta materia, por causas de fuerza mayor o de caso fortuito; ni tampoco cuando se observe de manera espontánea la infracción o violación cometida, pero si no es observada espontáneamente e interviene la autoridad correspondiente, por medio de requerimiento, visita, excitativa o cualquiera otra gestión se aplicarán las sanciones que proce-

dan a quienes resulten responsables de actos u omisiones que engendraron la sanción precedente.

Todo el procedimiento para la aplicación de las sanciones será escrito y se le dará al presunto responsable término de diez días hábiles como mínimo para que presente las pruebas que estime pertinentes y exponga lo que a su derecho convenga.

Debemos aclarar que todas las sanciones administrativas que se apliquen por el incumplimiento de esta Ley, son independientes de aquellas por responsabilidades en materia civil o penal, que en algunas ocasiones derivan de la comisión de los mismos hechos; en dicho caso, como ya explicamos en su oportunidad, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación - después de haber verificado y comprobado la situación particular de cada caso en concreto y si encontrare la comisión de un delito lo hará del conocimiento del Ministerio Público, para que éste continúe el proceso en los términos que señalen las leyes al respecto.

Por último en los artículos 66 y 67 de la Ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con los bienes del Estado, se regula lo relativo al recurso de revocación que se interpone ante la autoridad que haya emitido el acto o resolución en caso concreto. El recurrente cuenta con

quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que recibió la notificación, acompañando su escrito en donde exprese los agravios que le cause el acto impugnado, las pruebas que rinde así como la copia de la resolución impugnada y constancia de la notificación de la resolución, excepto si la notificación fue realizada por correo.

Las pruebas que ofrezca el recurrente deberá relacionarlas con cada uno de los hechos controvertidos de lo contrario se las desecharán, cuando se ofrezca la prueba pericial ésta se desahogará con la presentación del dictámen del perito - que nombró el recurrente.

Las Secretarías de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y de Comercio y Fomento Industrial, según el caso, deberán dictar resolución en un término no mayor de treinta días hábiles.

A lo largo de este inciso, hemos analizado y comentado los artículos más significativos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, no pretendemos decir con esto que los demás preceptos no sean importantes, sino que dentro de este cuerpo legal, - al que le dedicamos todo un apartado especial en esta tesis, se encuentra reglamentado en forma general el mandato constitucional del artículo 134, en materia adquisitiva, de arrendamientos y de la contratación de los servicios de los bienes del Estado;

consideramos que, en términos generales, la Ley en cuestión cubre satisfactoriamente todos los aspectos que se pueden encontrar en la práctica de estas materias, sin embargo insistimos en que sería conveniente promover la realización del Reglamento a la Ley, porque este permitiría esclarecer aún más los alcances y objetivos en la adecuada aplicación e interpretación de la Ley.

C).- NORMAS GENERALES PARA LAS ADQUISICIONES DE MERCANCIAS, MATERIAS PRIMAS Y BIENES MUEBLES QUE REALIZAN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En este apartado explicaremos brevemente el contenido de las Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles, las cuales están vigentes en tanto no se expida el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles, de la cual ya nos ocupamos.

Las Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, fueron publicadas en el Diario Oficial el día 29 de noviembre de 1982; quedando estructuradas en cinco secciones, para facilitar en lo posible su estudio y aplicación. Estas normas constan, además, de 16 capítulos; dándole mayor importancia a la Sección

Tercera que es considerada la medular en estas normas.

En la Sección primera se aclaran y precisan las atribuciones de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Comercio y Fomento Industrial y de la Contraloría General de la Federación, publicadas en el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1982, de las cuales ya hablamos al estudiar las facultades y atribuciones de estas Secretarías en materia de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, por lo que ya no abordaremos el tema.

La Sección Segunda, contempla las normas complementarias sobre las adquisiciones y el control de los almacenes; así mismo, señala las bases y directrices del Instructivo para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Compras de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En esta segunda sección de las normas generales para las adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles, se establece en términos generales, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal cuentan con dos procedimientos básicos para efectuar adquisiciones: el procedimiento de licitación pública o "concurso" y el procedimiento "fuera de concurso" o de "Negociación". De estos dos procedimientos también ya hablaremos en su oportunidad, por lo que solamente apuntamos que el Procedimiento de Licitación Pública, es el sistema general para la celebración de contratos de

adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública del Estado, y que la excepción para celebrar este procedimiento se encuentra debidamente regulada por la Ley y, en este sentido, la característica principal del procedimiento de negociación es la de entablar negociaciones con todos y cada uno de los proveedores, arrendadores, prestadores de servicios y contratistas que hayan sido seleccionados comparativamente, tratando de mejorar cotizaciones, ofrecimientos y posturas en todos los aspectos que ofrezcan las mejores condiciones generales para la dependencia o entidad de que se trate.

Advierte esta sección que "...Se han considerado todas las funciones de un proceso administrativo: planear, organizar, ejecutar y controlar, lo cual permitirá una adecuada administración de las áreas de adquisiciones de las dependencias y entidades, ya que señalan los aspectos relativos a las normas en materia de planeación y organización de dichas áreas, los distintos procedimientos de adquisiciones que deben seguirse, los formatos más usuales y sus instructivos de llenado, los tipos de pedido y contratos que podrán asignarse o celebrarse, los controles y estadísticas que deberán llevarse, la calificación de proveedores que deba efectuarse y los distintos informes que deberán generarse en dichas áreas de adquisiciones. Asimismo, se establece la obligación de las dependencias y entidades de elaborar su propio manual de adquisiciones, adecuando a su caso particular las distintas normas que se señalan en este

documento." (47)

En efecto, señala la sección segunda de estas Normas que se dan las bases para la adecuada planeación, organización, ejecución y control de las adquisiciones que realice el Estado, ya que son elementos básicos para una eficiente y eficaz administración de la función adquisitiva, lo que da congruencia a estas normas respecto de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley Reglamentaria del artículo 134 constitucional en materia de adquisiciones de bienes del Estado.

La sección tercera, como dijimos antes, es considerada la parte medular del documento, y lo es porque en ella se establecen con todo detalle los aspectos que los servidores públicos encargados de aplicar y ejercer la materia, deben considerar en cada uno de los casos que se les presentan en su cotidiana labor, de efectuar las adquisiciones de bienes del Estado, con estricto apego a las disposiciones vigentes.

Esta sección contiene en forma completa las normas que fueron publicadas en el Diario Oficial del 29 de noviembre de 1982, a fin de que sean aplicadas por todas y cada una de las dependencias y entidades. Específicamente regulan aspectos tales como:

(47) Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Fed. Pub. en el D.O.F. 29 de Nov. 1982. DGNOPABM. - S.P.P. 1983.

1.- Casos de Adquisiciones que requieran la aprobación previa de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial.

2.- Términos y condiciones en los que deberán intervenir los representantes de Programación y Presupuesto y los Comisarios de la Contraloría General de la Federación, para los casos de licitaciones públicas, que ya explicamos.

3.- Casos en los que no se celebran concursos o licitaciones públicas, es decir, las excepciones y el procedimiento de negociación.

4.- Bases para los procedimientos de Administración y Operación del área de adquisiciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

5.- Señalan la obligación a las dependencias y entidades para realizar su manual propio de adquisiciones, a fin de que se oriente al personal adscrito al área de adquisiciones para que éste desarrolle eficaz, eficiente y adecuadamente su trabajo y para que conozcan y apliquen cuidadosamente las disposiciones jurídicas vigentes en la materia.

6.- Consigna la obligatoriedad de la conservación de los documentos por un lapso de cinco años de todas las operaciones que las dependencias y entidades realicen en la materia.

7.- Se estipulan las sanciones que se aplicarán a los proveedores para las adquisiciones que se ralicen por licitación pública o concurso y aquellas que se efectúen por el procedimiento de negociación.

Asimismo, las sanciones relativas a los empleados y servidores públicos de las dependencias y entidades, por el incumplimiento de las disposiciones de estas Normas Generales.

Por otro lado, dentro de esta sección tercera de las Normas Generales, se encuentran ubicados los 16 capítulos a los que nos referimos en un principio, capítulos que facilitan el estudio y aplicación de estas normas, por lo que consideramos conveniente enumerar de manera general en que consisten.

1.- En el capítulo 1º "Consideraciones sobre la forma en que están estructuradas las normas", se dan las introducciones y explicaciones relativas a la necesidad de creación y existencia de estas normas.

2.- Dentro del capítulo 2º "Definiciones", se conceptualizan los diferentes términos que se emplean en la norma.

3. Capítulo 3º "Disposiciones Generales que deberán cumplirse" Este capítulo constituye uno de los dos pilares de sustento de estas normas, en él se establecen las Disposiciones Generales que están obligadas a cumplir todas las dependencias-

y entidades de la Administración Pública Federal, cuando realicen adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles.

4.- Capítulo 4º "Normas relativas a la administración del área de adquisiciones". Aquí se señalan los principales aspectos relativos a las normas en materia de planeación y organización de dicha área. Este es el otro capítulo toral de las normas, pues en él se prevén los distintos procedimientos de adquisiciones que pueden realizarse, los formatos oficiales autorizados juntamente con sus instructivos de elaboración y todos los demás sistemas de control y de información que deben realizar las dependencias y entidades.

5.- El Capítulo 5º denominado "Manual de Adquisiciones propio de la Dependencia o Entidad", dicta las bases y requisitos para que, en apoyo a las mismas, las dependencias y entidades elaboren su propio manual de adquisiciones, documento que establece la forma organizacional de la estructura de las áreas de adquisiciones y fija las responsabilidades y funciones de los empleados y servidores públicos que las componen.

6.- De los capítulos restantes, del 6 al 16, dicen las normas "...aún cuando no son muy importantes", se refieren a aspectos complementarios de los capítulos señalados anteriormente, su mayoría incluye formatos y machotes que se utilizan

en las diversas fases del proceso adquisitivo, por lo que con
si
deramos que resultaría engorroso incorporarlos en esta tesis.

Continuando con los comentarios a estas Normas Gene
ra
les para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bie
nes Muebles, en la sección cuarta se encuentran las "Primeras -
Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes." (48)

Como su nombre lo indica, son normas complementarias -
a las Normas Generales, en aspectos tales como disposiciones -
adicionales para los Comités de Compras de las dependencias y -
entidades; Disposiciones adicionales para concursos menores y -
mayores, Adiciones a las Normas Generales para el caso del Ins-
trutivo para la Integración y funcionamiento del Comité de Com
pras propio de cada dependencia o entidad. También otro aspecto
importante que regula estas normas complementarias es el refe-
rente al nuevo procedimiento para la publicación de las convoca-
torias de las licitaciones públicas mayores, nacionales e inter
nacionales, ello debido a que se suprimió el antiguo órgano de
expresión donde se publicaban esas convocatorias, que era la -
"Gaceta de Concursos", por lo que ahora en base a estas prime-
ras normas complementarias de Concursos Nacionales o Internaciona-
les deben publicarse obligatoriamente en el Diario Oficial, y -
para las nacionales, en dos periódicos de amplia circulación y -
en uno regional del lugar, donde se presume 'a de fabricación .

(48) Estas Normas fueron publicadas en el Diario Oficial el 11 de julio de
1983.

del bien de que sea el caso.

En general, todas las demás disposiciones complementarias son útiles para que las dependencias y entidades de la Administración Pública, puedan aplicar en forma adecuada y precisa los lineamientos jurídicos vigentes en la materia, para que las adquisiciones de bienes del Estado sean realizadas de manera eficaz, imparcial y honrada, permitiendo mantener transparencia en los recursos financieros del Estado en beneficio de él mismo.

Por último la sección quinta de estas disposiciones, se refiere al "Instructivo para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Compras de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal". Como su nombre nos lo indica, son las normas que conforman el instructivo para la integración de los miembros que forman los Comités de Compras, así como la forma en que van a funcionar éstas para cumplir su objetivo, -- que es la aplicación adecuada de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, de las Normas Generales y Complementarias y de todas las demás disposiciones vigentes en la materia, optimizando la utilización de recursos financieros que destina el Estado para estas materias.

Cabe señalar que los Comités de Compras son similares en su integración en las dependencias y en las entidades, es -

decir, que para las dependencias de la Administración Pública - Centralizada se integran en forma general de la siguiente manera:

- Por un Oficial Mayor, el cual preside el Comité.
- Por el responsable directo de las adquisiciones, -- quien fungirá como Secretario Ejecutivo.
- Por los representantes de cada Subsecretaría, los - cuales fungirán como vocales.
- Los responsables directos del área financiera y de - las áreas de planeación, que también integrarán el - Comité como vocales.
- El responsable directo del área de almacenes, que - será vocal.
- Los responsables directos de otras áreas de la de-- pendencia que sean necesarios, quienes fungirán como vocales.
- El representante que sea nombrado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien será designado como asesor del Comité.

Los Comités de Compras de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, se integran en forma general de la siguiente manera:

- Por el Subdirector Administrativo, quien fungirá -- como presidente del Comité.
- El representante directo de las Adquisiciones, -- quien fungirá como Secretario Ejecutivo.
- Los representantes directos del área financiera, - del área técnica, del área de planeación y del área de producción, este último en tratándose de entidades manufactureras fungirán como vocales.
- El responsable directo del área de almacenes, fun-- girá como vocal.
- Los responsables directos de otras áreas de la enti-- dad que sean necesarios, los que fungirán como vocales.
- Los representantes del Comité de Compras Sectorial, si es que este Comité existe en la entidad, fungirá como vocal.

- El Representante que nombre la Secretaría de Programación y Presupuesto quien será designado como asesor del Comité.

Queda a la discreción de los miembros de los Comités de Compras de las dependencias y entidades resolver si es procedente que cada funcionario nombre su suplente o no, pero lo que es obligatorio saber es que en caso de ausencia del Presidente, lo suplirá el Secretario Ejecutivo, y en ausencia de este último el que designe el Secretario Ejecutivo.

Recordemos que estos Comités de Compras deberán estar formados o integrados con un mínimo de seis miembros, además del representante que nombre la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Recordemos también que el representante que designe la Secretaría de Programación a los Comités de Compras de las dependencias y entidades, fungirá como asesor de éste, teniendo derecho a voz pero jamás a voto. Por lo que este representante no podrá suscribir ningún documento relativo a la decisión de una adquisición; sólo podrá firmar las actas de todos aquellos actos en que sesione el Comité.

Estos representantes de la Secretaría en los Comités de Compras de las dependencias y entidades, asesoran aquellos en base a dos razones fundamentales: la primera por que son

técnicos especializados en la materia y que las Normas son también técnicas que muchas veces los miembros del Comité de Compras no están capacitados para manejar, entender y, por ende, aplicarlas adecuadamente. La segunda razón estriba que estos representantes, además de asesorar, tienen la responsabilidad de verificar que las disposiciones emitidas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios sean cumplidas adecuadamente por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

D).- "NORMA DE CONCURSOS PARA LA ADQUISICION DE MERCANCIAS, MATERIAS PRIMAS Y BIENES MUEBLES EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL".

Antes de comenzar a analizar estas Normas de Concursos, estimamos prudente aclarar que el mandato constitucional del artículo 134, establece la obligación a las dependencias y entidades de celebrar todas las operaciones de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través del procedimiento de licitación pública; por lo cual debemos entender que licitación pública equivale a concurso; de ahí que las Normas Generales que estudiamos en el inciso anterior, y éstas que comentaremos en este punto, hablen sencillamente de concursos, como sinónimo de licitación pública.

La realización de licitaciones públicas mediante

convocatoria también pública, hace posible que, con toda libertad, se presenten proposiciones solventes de varios concursantes o licitadores, asegurando al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Se cumple de esta forma la obligación de que se administren con eficacia, eficiencia y honradez los recursos económicos de que disponen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Al establecer nuestra Constitución Política en su artículo 134 la obligación de realizar las licitaciones públicas mediante convocatoria pública para la celebración de los contratos adquisitivos, de arrendamiento, de servicios y de obra, le marca la importancia real que tienen las Normas que regulan esta actividad; de esta manera, consideramos que estas Normas de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles (49), son la columna vertebral de toda la actividad adquisitiva de bienes de obras y de servicios del Estado.

La Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles, conceptualiza de manera clara y objetiva lo que debemos entender por Concurso, al señalar que es el procedimiento para adquirir mercancías, materias primas o bienes muebles, mediante el cual se permite una amplia participación a los concursantes interesados y en el que todos los participantes se enteran de las bases del concurso, de los

(49) Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Octubre de 1980.

precios y otras condiciones ofrecidas por los demás concursantes, así como de la forma en que se adjudican los pedidos o contratos correspondientes.

Existen dos clases de Concursos que son:

1. Concursos Nacionales

2. Concursos Internacionales

1. Los Concursos Nacionales son aquellos en los que participan concursantes nacionales, aquellos que ofrecen al Estado bienes y servicios de manufactura nacional.

Los Concursos Nacionales pueden ser de tres tipos: menores, mayores y de dos pasos.

Menores: Estos concursos se distinguen en su monto económico en base a la experiencia y de acuerdo a la naturaleza del bien de que se trate. Los montos económicos para poder saber cuando estamos en presencia de un concurso menor, los encontramos en la tabla que se publica en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación en el Diario Oficial. De manera que por ejemplo, el ejercicio de 1987, en el Decreto antes citado, en su capítulo segundo, denominado: "Disposiciones de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestales" se establecen, entre otras cosas, las tablas de montos máximos de las operacio--

nes que las dependencias y entidades realicen a través de concursos para las materias de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, así como para obra pública.

Para la celebración de un Concurso Nacional Menor, no se elaborará la convocatoria y por consiguiente no se publicará sino que la dependencia o entidad enviará la invitación a los proveedores que juzgue convenientes para que participen en el concurso, enviándoles las bases del mismo; se deberán enviar minimamente invitaciones y bases a ocho proveedores, de los cuales se procurará que dos sean nuevos para la dependencia o entidad. Durante el acto de apertura de ofertas, se llevará a cabo el registro de los concursantes, la recepción de garantías a las que nos referimos en el apartado anterior, los poderes legales, muestras y toda la demás documentación complementaria que se hubiese solicitado.

En este tipo de concursos no se celebra el acto de Fallo, sino que existen dos procedimientos a elegir; puede ser que el fallo se comunique durante el acto de apertura de ofertas, o en su defecto, procede también que el fallo sea comunicado posteriormente al acto de apertura de ofertas.

Los Concursos Nacionales Mayores: son aquellos que reúnen todos los pasos y cumplen con todas las fases establecidas en la Norma de Concursos, nos limitamos a explicar en que

consiste un concurso mayor y a diferenciarlo de uno menor, no importa que estos sean nacionales o internacionales, pues ya hablaremos de las modalidades específicas para los Internacionales. Por ahora sólo diremos que un concurso mayor se presenta tomando en cuenta también su monto económico; la tabla a la que nos referimos en el punto anterior también se señala a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuando debe realizarse una licitación pública mayor.

En tratándose de concursos mayores, si existe la obligación de las dependencias y entidades de elaborar la convocatoria pública, la cual, conforme a la Norma 5.1.1, debe reunir requisitos elementales de identificación de las dependencias y entidades y de los bienes de que se trate, así como las fechas, lugares y horas donde se celebrará el acto de apertura de ofertas.

Esta convocatoria tiene que ser debidamente aprobada por el titular de la dependencia o entidad, o por el Comité de Compras respectivo, como ya lo expusimos. Una vez elaborada y aprobada la convocatoria, el paso siguiente será la publicación de la misma, en un tamaño que sea legible, en dos diarios de mayor circulación nacional y, cuando sea necesario, en uno de mayor circulación en la región que sea conveniente difundirla. También se pueden insertar en otras publicaciones que la dependencia o entidad considere prudentes y, por último, se pueden colocar cartelones en lugares de acceso al público, visibles -

en los inmuebles de las dependencias o entidades. Si se estima prudente, también se enviarán las diversas cámaras o asociaciones comerciales, asimismo a todos aquellos proveedores clasificados e inscritos en el "Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal".

Debemos señalar que es muy importante que se tengan presentes desde los plazos o términos legales que existen, para dar un mayor cumplimiento a la normatividad, por lo que es prudente apuntar que para todos aquellos bienes de línea que se liciten, se debe publicar la convocatoria con anticipación comprendida entre 40 y 60 días naturales a la fecha en que se fijó la apertura de ofertas. Y en tratándose de bienes de fabricación especial, deberá existir un término de 50 a 75 días naturales anteriores de la fecha de la apertura de ofertas.

Lo anterior es lógico, ya que se debe tener la certeza de que en una licitación pública mayor, todos los posibles concursantes puedan estar debidamente enterados y tengan el tiempo prudente para preparar sus posturas o tramitar los documentos exigidos por la normatividad vigente y presentarse a concursar.

Por razones de tiempo, ahorro y siempre que las condiciones lo permitan, las dependencias y entidades podrán convocar a varios concursos en una sola convocatoria, siempre que cada uno de ellos esté lo suficientemente precisado.

La convocatoria, como lo dijimos, es un llamado al público interesado y, en general, es el medio por el cual el Estado hace público que requiere de algún bien o servicio y que éstos los contratará mediante el procedimiento de licitación pública o concurso, sujetando al procedimiento de las "Bases del Concurso".

Las Bases del Concurso deberán contener toda la información específica relativa a la realización del mismo; debe detallar cuidadosamente todos los aspectos económicos, incluyendo el tratamiento de los impuestos que ocasione la operación. Dentro de las mismas bases, se señalan todos los requisitos que deben cubrir los que deseen concursar; los criterios que empleará la dependencia o entidad para evaluar las propuestas y para adjudicar los pedidos o celebrar los contratos.

Otro apartado de aspectos varios, contiene las facilidades de mantenimiento que se requerirán de los concursantes, las visitas a las instalaciones de éstos, los procedimientos de inspección y pruebas de calidad, servicio y suministro de refacciones y todo lo relativo a las patentes, marcas y derechos de autor.

En síntesis, las Bases del Concurso, como su nombre lo indica, son el procedimiento de cómo se desenvolverá el concurso, y cuáles son los requisitos para concursar; no se podrá aceptar ninguna situación que se encuentre regulada en las

bases, salvo cuando las mismas prevean, en algún apartado, las formas y condiciones en que se puedan modificar y la manera en que actuará la dependencia o entidad de que se trate.

Durante el acto de apertura de ofertas se llevará a cabo la verificación de que todos los requisitos solicitados se cumplen, se dará lectura a las ofertas aceptadas en su parte sustantiva y se mostrarán a todos los participantes las garantías presentadas y aceptadas. En el mismo acto de apertura de ofertas, se desecharán las propuestas u ofertas que no sean aceptadas, exponiendo los motivos del rechazo de las mismas. Como ya hemos apuntado, en el acto de apertura de ofertas, se puede comunicar el fallo del concurso, o en su defecto, posteriormente.

Dentro de esta fase del concurso se puede presentar la situación de la suspensión temporal del concurso o la declaración de concurso desierto o cancelado. Se suspenderá un concurso cuando haya presunción de la existencia de casos de "dumping" que utilizan maliciosamente algunos concursantes para conquistar el mercado; arreglos entre los concursantes para elevar los precios de los bienes, o cuando se presuman otras irregularidades graves.

Se cancela un concurso por caso fortuito o de fuerza mayor y por cuatro razones:

- a) Si no son solicitadas, vendidas o recogidas las bases, cuando menos por 3 concursantes.
- b) Si en el acto de apertura de ofertas asisten menos de tres concursantes.
- c) Si al momento de abrir las ofertas, se comprueba - que cuandomenos tres de ellas no reúnen los requisitos establecidos en la base del concurso.
- d) Si al efectuar la evaluación, no es posible adjudicar los pedidos o celebrar el contrato con ninguno de los concursantes.

Cabe señalar que aquellos concursantes que hayan provocado la suspensión o la cancelación de un concurso por negligencia o proceder indebido, serán acreedores a las sanciones - que establece la norma de concursos y las que estipulen las disposiciones legales vigentes en la materia, y que se harán efectivas por medio de las garantías o fianzas que hayan presentado los concursantes.

Otra fase del concurso es la que recibe el nombre de Fallo. Debemos decir que en las bases del concurso se debe de--terminar la forma y fecha de la comunicación del fallo. Este - puede comunicarse durante el acto de apertura de ofertas; o posteriormente, sin efectuar acto de fallo; pero debemos recordar-

que el fallo deberá comunicarse en un plazo máximo de 30 días - naturales posteriores a la celebración del acto de apertura de ofertas. Tanto de los actos de apertura de ofertas como el de - fallo, se deberán levantar actas circunstanciadas que firmarán todos los que intervinieron en el procedimiento de concurso. El representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto - firmará las actas en su calidad de asesor.

Después de la fase de comunicación del fallo viene la de adjudicación del pedido o celebración del contrato con el - proveedor ganador. A grandes rasgos este es el procedimiento de un concurso nacional mayor; todos los detalles están contemplados en la Norma que ahora estudiamos; sin embargo, si se presentare alguna situación o caso concreto no previsto en estas normas, el titular responsable de las adquisiciones, por escrito - lo consultará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual debe contestar en un término de 15 días a partir de la recepción del escrito.

Los concursos de Dos Pasos, son aquellos que se efectúan cuando no se conocen con precisión las características técnicas y especificaciones de los bienes que se desean adquirir, - o cuando únicamente se conoce la necesidad a resolver, pero no se ha determinado como resolverla. Se llaman de dos pasos porque en realidad es el mismo tipo de concurso que ya hemos analizado, sólo que el de dos pasos, en una primera fase o paso, se evalúan de las ofertas o posturas únicamente en cuanto a aspec-

tos y características técnicas de los bienes y, en otro segundo paso, todos los aspectos económicos de las ofertas. Es decir, - el procedimiento a que nos referimos anteriormente es semejante a este tipo de concursos, porque en la convocatoria se deben mencionar solamente las características del bien que la dependencia o entidad requiere, o bien, indicar el problema que se desea resolver; indicando claramente de que se trata de un concurso de dos pasos, por lo que se debe solicitar a los concursantes que entreguen sus propuestas en dos sobres, en uno todo lo relacionado con las especificaciones y características técnicas del bien y en otro lo conducente al aspecto económico.

Es importante señalar que de las propuestas económicas sólo se tomarán en cuenta aquellas que correspondan a las ofertas técnicas seleccionadas en el primer paso. Fuera de estas modalidades, el funcionamiento operativo del procedimiento de Licitación Pública o Concurso, sea mayor o menor; nacional o internacional es el mismo que ya explicitamos.

2. Concursos Internacionales, son aquellos en el que participan proveedores extranjeros ubicados en nuestro país, o bien proveedores que se encuentran en el extranjero, es decir, que por ser Concurso Internacional debemos pensar de inmediato que estaremos combinando esta materia con la de Importaciones-Directas e Indirectas de bienes.

El Concurso Internacional también puede ser mayor, --

tos y características técnicas de los bienes y, en otro segundo paso, todos los aspectos económicos de las ofertas. Es decir, - el procedimiento a que nos referimos anteriormente es semejante a este tipo de concursos, porque en la convocatoria se deben mencionar solamente las características del bien que la dependencia o entidad requiere, o bien, indicar el problema que se desea resolver; indicando claramente de que se trata de un concurso de dos pasos, por lo que se debe solicitar a los concursantes que entreguen sus propuestas en dos sobres, en uno todo lo relacionado con las especificaciones y características técnicas del bien y en otro lo conducente al aspecto económico.

Es importante señalar que de las propuestas económicas sólo se tomarán en cuenta aquellas que correspondan a las ofertas técnicas seleccionadas en el primer paso. Fuera de estas modalidades, el funcionamiento operativo del procedimiento de Licitación Pública o Concurso, sea mayor o menor; nacional o internacional es el mismo que ya explicitamos.

2. Concursos Internacionales, son aquellos en el que participan proveedores extranjeros ubicados en nuestro país, o bien proveedores que se encuentran en el extranjero, es decir, que por ser Concurso Internacional debemos pensar de inmediato que estaremos combinando esta materia con la de Importaciones Directas e Indirectas de bienes.

El Concurso Internacional también puede ser mayor, --

menor o de dos pasos, por ello el procedimiento a seguir es el mismo, con algunas modalidades que lo distinguen. Para empezar, se aplica este tipo de concursos cuando la dependencia o entidad ya verificó que el bien que requiere no se encuentra en el mercado nacional; que este tipo de concursos ya fue aprobado por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y que sólo pueden celebrarse en casos de excepción muy claros y precisos, que transcribimos a continuación y que la misma Norma de Concursos prevé:

3.5 "Podrán celebrarse concursos internacionales en los siguientes casos de excepción:

- a) "Cuando después de celebrado un concurso nacional, no se hayan podido adjudicar los pedidos o contratos, o no se hayan encontrado cuando menos dos proveedores con los cuales efectuar negociaciones o integrar, en forma parcial de cada uno de ellos, la totalidad o al menos parte de los requerimientos de la dependencia o entidad.

Si como resultado de las negociaciones derivadas de un concurso nacional se hubiesen integrado parcialmente los requerimientos de la dependencia o entidad, solamente se podrá efectuar concurso internacional por los requerimientos faltantes.

- b) "Cuando las cotizaciones de los proveedores nacionales exceden el margen de preferencia, en sobreprecio, que fijen las disposiciones legales vigentes, al efectuar comparaciones con las cotizaciones de proveedores extranjeros.
- c) "Cuando exista financiamiento y el organismo financiero exija la celebración de un concurso internacional.
- d) "Cuando los bienes requeridos no puedan ser sustituidos por otros de producción nacional, tomando en cuenta el uso al cual se destinarán.
- e) "Cuando los bienes producidos en el país que puedan sustituir a los de origen extranjero, sean insuficientes para satisfacer el consumo interno. Para estos casos solamente se podrá concursar internacionalmente la cantidad que no pueda ser suministrada por los proveedores nacionales, siempre y cuando dichos proveedores nacionales se ajusten a las reglas contenidas en esta norma.
- f) "Cuando, siendo suficiente la producción nacional de bienes que puedan sustituir a los de origen extranjero, exista escasez temporal de ellos, siempre que las dependencias y entidades demuestren

que no era posible prever con suficiente anticipación el requerimiento y que éste se necesita en forma urgente. Para estos casos, solamente se podrá celebrar concurso internacional por las cantidades que correspondan al período de escasez.

g) "Cuando los bienes que se producen en el país no cumplan con la calidad que realmente se necesita. Si hay inconformidad del proveedor nacional por la determinación de calidad insuficiente de sus productos, deberá ratificarse o rectificarse esta calificación por la Subcomisión para el Fomento de la Industria de Bienes de Capital.

h) "Cuando el fabricante nacional no entregue los bienes que le hayan sido solicitados dentro del plazo convenido, y no puedan ser sustituidos de inmediato por otros proveedores nacionales." (50)

Como podemos observar, en estos casos previstos se establecen la hipótesis en las que procede la realización de un concurso internacional, debido a que el mismo Estado debe fomentar el consumo de bienes de origen nacional, para favorecer a la industria y comercio del país. Los problemas económicos que México sufre, sólo pueden empezar a resolverse si se exporta en vez de importar, por ello las adquisiciones de bienes que reali

cen las dependencias y entidades al extranjero deben estar muy controladas y restringidas, porque se requiere lograr una integración creciente del aparato productivo nacional, aumentando el rendimiento de los factores de producción, creando de esta forma empleos y mejorando la distribución del ingreso para alcanzar un desarrollo tecnológico propio. Debemos pensar que al adquirir bienes por medio de los concursos internacionales, estamos importando bienes, y por ende no captamos divisas que en estos momentos representa para la economía de nuestro país un desequilibrio en la balanza comercial.

Estamos completamente de acuerdo en que las adquisiciones de bienes de origen extranjero deben estar restringidas al máximo y realizarse sólo aquellas que son verdaderamente esenciales para el desarrollo integral de las entidades y dependencias de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

La producción nacional ha llegado a una dependencia del exterior y por lo tanto a una escasa competencia nacional e internacional. Se debe avanzar en el proceso de sustitución de importaciones sobre todo de bienes de capital que, como ya explicamos en su oportunidad, son aquellos que se integran o forman parte del activo fijo del patrimonio del Estado.

Si seguimos importando, esto provocará aún más la necesidad de divisas, y por consiguiente se intensificará el endeudamiento externo tanto público como privado y contribuire-

mos no a resolver el problema inflacionario, sino a provocar -- transtornos en los costos de producción y por ende en las relaciones de los precios.

La práctica nos ha enseñado y demostrado que los concursos internacionales hoy en día son cada vez más escasos, lo cual da tranquilidad y seguridad para aplicar y apoyar los planes y políticas que el Ejecutivo Federal ha establecido con el propósito fundamental de lograr el desarrollo industrial de México.

E).- LEY DE OBRAS PUBLICAS Y SU REGLAMENTO

Ya hemos estudiado a lo largo de este cuarto capítulo todas las disposiciones legales en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con los bienes muebles del Estado.

En este lugar comentaremos lo que se relaciona con la planeación, programación y presupuestación de la obra pública y su procedimiento tanto legal como reglamentario. Para tales efectos, no podemos dejar de comentar este marco jurídico que refuerza las normas que aseguran disciplina y una adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del Gasto Público Federal, concentradas en el actual artículo 134 constitucional, de cuyos principios ya hemos hablado, y que persiguen la mejor aplicación de los recursos de que dispone el

Estado y, además, que los servidores públicos se ajusten estrictamente a las disposiciones que regulan su manejo.

Al haberse reformado y adicionado el precepto constitucional citado, se hizo necesario que se reglamentara adecuadamente cada una de las materias de que se ocupa; por esta razón fue necesario reformar y adicionar la Ley de Obras Públicas orientándola de la mejor manera, estableciendo mecanismos y procedimientos que regulen su agilidad y oportunidad por medio de su reglamento.

Debemos expresar que la Ley de Obras Públicas, a nuestro juicio, se encuentra bien estructurada y reglamentada, situación que hace falta en materia de adquisiciones, por ello vemos a insistir en que es indispensable que se elabore el reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, para que se constituya en un instrumento de apoyo útil para la evolución de la Administración Pública Federal. Reglamento que sea resultado de una exhaustiva consulta de opiniones y propuestas de los sectores involucrados.

En virtud de las reformas al artículo 134 constitucional, fue necesario reformar y adicionar a la Ley de Obras Públicas, lo cual sucedió con fechas 28 de diciembre de 1983 y 31 de diciembre de 1984, (51) en las que se publicaron en el Diario -

(51) Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley de Obra Pública.

Oficial, para establecer las normas, mecanismos y procedimientos a que deben sujetarse las dependencias y entidades de la Administración de recursos destinados a la ejecución de obra pública, de manera congruente con el mandato constitucional.

Recordemos que el artículo 134 de la Constitución, en su párrafo segundo establece:

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

Como podemos desprender del párrafo segundo del artículo 134 constitucional, también para la materia de obra pública, se establece la obligación y el deber de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la celebración de licitaciones públicas, mediante convocatorias públicas para la contratación de la obra. Por lo que este requisito, sine qua non, hace semejante el tratamiento entre las

materias de adquisiciones y de obras; pues aunque son materias diferentes, el procedimiento a efectuarse es muy semejante. Por consiguiente, para que las dependencias y entidades puedan celebrar contratos de obra, deben sujetarse a los procedimientos establecidos de licitación pública o concurso, de la misma manera que si fueran adquisiciones de bienes. La razón es la misma que para la materia de adquisiciones, ya que mediante el procedimiento de licitación pública se acreditan los principios constitucionales de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, para asegurar al Estado las mejores condiciones en el manejo de los recursos económicos federales.

Al igual que en materia de adquisiciones, las dependencias y entidades, para poder celebrar obras públicas deberán ajustarse a los objetivos, metas y previsiones de los recursos establecidos en el Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación y en el propio del Departamento del Distrito Federal, - asimismo, a sus análogos de obra y a los presupuestos autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Los programas de obra pública, y sus respectivos presupuestos, deben elaborarse por las dependencias y entidades con base en las políticas, prioridades, objetivos y demás estimaciones de los recursos financieros del Estado, de acuerdo a la planeación nacional del desarrollo que dicte el Ejecutivo Federal.

Dentro de la misma programación de la obra pública, las dependencias y entidades de la Administración Pública, Cen-

tralizada y Paraestatal, preverán la realización de los estudios y proyectos arquitectónicos, y de todas las fases de ingeniería que requieran. Los programas de obra pública deberán con tener una calendarización de fechas previstas o estimadas de iniciación y terminación de las fases de la materia de obra pública, tomando en cuenta aspectos ambientales, climáticos y geográficos del lugar donde se ha de realizar la obra.

La misma Ley de Obras Públicas y su reglamento, establecen la obligación por parte de las entidades y dependencias de celebrar los contratos respectivos unicamente con las personas inscritas en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas. Recordemos que este requisito es también exigido en materia adquisitiva y de servicios de bienes del Estado; sólo que en esta materia el documento donde se registran las personas interesadas en vender, arrendar y prestar sus servicios a la Administración Pública Federal, se le conoce con el nombre de Padrón de Proveedores.

Las personas interesadas en inscribirse en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, deben solicitarlo por escrito, acompañando a su solicitud y en base a su naturaleza jurídica y características, toda la información exigida por la Ley y su reglamento como, entre otros:

- Los datos generales de la interesada
- Su capacidad legal

- Su experiencia y especialidad
- Su capacidad productiva, recursos técnicos, económicos y financieros.
- El tipo de maquinaria y equipo de que dispone
- Sus documentos de Declaración del Impuesto sobre la Renta.
- Escritura Constitutiva y sus reformas y
- Todos y demás documentos e información que la Secretaría de Programación y Presupuesto solicite.

Este Padrón de Contratistas de Obra Pública, también es elaborado con el fin de que toda persona interesada en participar en las licitaciones públicas de obras, que las dependencias y entidades realicen, sean ampliamente investigadas, registradas y clasificadas, con el propósito fundamental de asegurar que el Estado contrate con una persona que garantice el cumplimiento y la ejecución de la obra.

El artículo 30 de la Ley de Obras Públicas, recoge el mandato constitucional y ordena que en esta materia los contratos de obra pública deberán adjudicarse, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente

te sean presentadas proposiciones en sobre cerrado, el cual deberá ser abierto publicamente en un acto de apertura de proposiciones, con el objeto de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

La convocatoria se deberá publicar en uno de los diarios de mayor circulación en el país y, simultáneamente, cuando menos en uno de la entidad federativa donde han de ejecutarse las obras. Las convocatorias para obras públicas deben contener los mismos requisitos que las convocatorias de adquisiciones, sólo cambia en el nombre, es decir debe apreciarse que se trata de una convocatoria para obra pública.

La convocatoria debe señalar fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo el acto de apertura de proposiciones, el que es de igual naturaleza que el acto semejante para las adquisiciones. Una vez analizado el comparativo de proposiciones, la dependencia o entidad emitirá un dictámen, que firmarán los integrantes del Comité de Obra Pública correspondiente, y servirá de base para fundamentar el fallo, que deberá darse en junta pública, adjudicando el contrato al que haya resultado ganador y se deberá formalizar el documento dentro de los veinte días hábiles posteriores al de la adjudicación.

Debemos señalar que las obras públicas pueden llevarse a cabo a través de dos procedimientos:

a) Por contrato

b) Por Administración Directa

a) Por contrato, siguiendo todo el procedimiento general de licitación pública.

b) Por administración directa, es decir, sin la intervención de contratistas, siempre y cuando la dependencia o entidad posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto.

Para esta situación, la dependencia o entidad de que se trate emitirá un acuerdo del cual forman parte apartados importantes como son: la descripción pormenorizada de la obra que se efectuará, programas de ejecución y suministro, y el presupuesto correspondiente; asimismo, comprobar que se cuenta con los medios físicos y humanos idóneos para llevar a cabo la obra por administración directa. Dicho acuerdo se somete a la Secretaría de Programación y Presupuesto, específicamente a la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles para su debida aprobación.

En cualquiera de las dos opciones para celebrar obra pública, deberán las dependencias y entidades establecer anticipadamente la iniciación de las obras, la residencia de supervisión que será la encargada y responsable directa de la supervisión, vigilancia, control y revisión de todos los trabajos.

El residente de supervisión tiene fundamentalmente a su cargo la realización de la Bitácora de la o las obras de que se trate. En este documento se debe asentar detalladamente el avance de las mismas, e informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en los plazos que ésta señale de todo el desenvolvimiento del proceso y del estado financiero que se ha aplicado; enterando de esta información a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través de su Dirección General de Auditoría Gubernamental. Asimismo, debe verificar que los trabajos se lleven a cabo conforme a lo pactado en el acuerdo respectivo.

Una vez que ha sido concluida la obra, la dependencia o entidad vigilará que la unidad que debe operarla la reciba oportunamente, responsabilizándola del inmueble, entregando la obra en condiciones de operación, los planos actualizados, todas las normas y especificaciones de construcción utilizadas y los manuales, indicaciones e instructivos de operación, conservación y mantenimiento correspondientes. La unidad que reciba será responsable de mantener el inmueble dentro de los niveles apropiados de funcionamiento y de vigilar que su uso, aprovechamiento, operación, mantenimiento y conservación se lleven a cabo de acuerdo a los objetivos y acciones de los programas respectivos.

Por último, cabe señalar que las materias de obras --

públicas y de adquisiciones pueden operar simultáneamente, cuando se de el caso de que una contratación de obra sólo contemple la realización de ésta y que los materiales serán adquiridos por la dependencia o entidad de acuerdo a los lineamientos jurídicos en materia adquisitiva. Fuera de este caso y en tratándose de asuntos de obra pública, debe observarse lo establecido por la Ley en la materia, su reglamento y demás normas aplicables, sin confundir el campo de acción de cada una de ellas.

F) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Hemos considerado conveniente comentar, al final de este capítulo, los aspectos sobresalientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en aquellos puntos que están relacionados con las materias que consigna el artículo 134 constitucional, pues recordemos que el citado artículo, en su último párrafo, establece la responsabilidad de los servidores públicos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; el cual se refiere, precisamente, a las responsabilidades de los funcionarios públicos, mismas que se detallan en los artículos 108 al 114 de la misma Constitución.

De tal suerte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, es la reglamentaria del Título Cuarto referido.

En términos generales, esta Ley regula toda la responsabilidad de los sujetos en el desempeño del servicio público, - es decir, la de todos aquellos que, conforme a la Constitución y a la Ley se les condiera "Servidores Públicos". Contempla también las obligaciones y sanciones administrativas a que por un acto u omisión de conducta, se hagan acreedores todos aquellos servidores públicos que violen las disposiciones legales correspondientes.

La Ley que ahora comentamos fue concebida por el C. - Presidente Miguel de la Madrid, como un instrumento jurídico -- por medio del cual el Estado regula y reglamenta la conducta de los hombres que lo representan y personifican. Dicho cuerpo legal es resultado de una intensa consulta popular que se efectuó desde la campaña política del presidente De la Madrid, en donde opinaron diversos sectores de la sociedad mexicana, los cuales se manifestaron libremente por una adecuada regulación jurídica de la conducta humana de quienes han sido distinguidos para ocupar puestos y encargos públicos.

En el articulado de la Ley Reglamentaria del Título - Cuarto de la Constitución, se establecen los deberes y obligaciones de los llamados Servidores Públicos, sea cual fuere su nivel o jerarquía administrativa para someter su actuación y - obtener la certeza de que los servidores públicos se conducen en sus encargos y funciones con absoluta rectitud y transparencia, asegurando con ello un futuro de renovada convivencia.

Recordemos que una de las tesis propuestas por el C. Presidente De la Madrid, al ser candidato a la Presidencia de la República, fue la de la Renovación Moral de la Sociedad. Tesis que proponía, como objetivo primordial, aniquilar las prácticas desviadas de los que anteriormente se denominaban funcionarios públicos, que negaban con sus actos deshonestos la legalidad, igualdad, justicia y todos los valores fundamentales que a través del Derecho se deben preservar para constituir una verdadera nación libre, soberana y democrática.

Sin que lo antes apuntado sea visto como postulado -- demagógico, consideramos que la lucha por la democracia consolidada nuestras instituciones como República, y esto sólo se logra a través del Derecho. Así, se deben dictar leyes que permitan velar por los intereses de los ciudadanos, bajo el amparo de la Constitución que nos iguala a todos. Entonces, si consideramos que el Derecho es un instrumento para lograr la renovación moral, es porque el mismo Derecho es el resultado, o la expresión máxima de una social moralmente justa y, por ende, el Derecho -- sería convertido en el Estado, como esencia, instrumento del pueblo para exigir de sus representantes una conducta que no -- atropelle los derechos de los particulares, ni lesione aquellos del mismo Estado. El Servidor Público es un representante del pueblo, de todos y cada uno de los ciudadanos de nuestra sociedad, y es también el que tiene las funciones del Estado, entonces su responsabilidad es ante y para el pueblo, la sociedad y el Estado.

Consideramos prudente anotar todo esto, porque en el mandato constitucional del artículo 134, está determinado que todos los recursos económicos del Estado sean administrados con eficacia, eficiencia y honradez; estas son cualidades que deben exigirse por el Derecho a los seres humanos encargados de destinar esos recursos al mejor aprovechamiento de la sociedad y del Estado mismo. Un Servidor Público que tenga bajo sus funciones la realización de una adquisición, la contratación de un servicio o de una obra, debe conducirse con absoluta integridad, interponiendo siempre el interés general al particular, porque está comprobado que el Servidor Público que administra los recursos financieros del Estado es, en gran medida, el responsable directo del avance y desarrollo integral del país.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos permite el desvío de la conducta del individuo que administra los intereses públicos, por ello determina la obligación de presentar en los plazos y términos que ella misma establece, la Declaración de situación patrimonial de los servidores públicos, para mantener un control transparente de los recursos financieros del Estado, evitando los enriquecimientos inexplicables, en detrimento del patrimonio del Estado y de la sociedad.

Compete a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conforme a lo establecido por la fracción XV del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal, recibir y registrar, con todo detalle, las declaraciones de situación patrimonial que presenten los principales Servidores Públicos, que son los diputados y senadores del Congreso de la Unión, oficiales mayores, tesoreros, directores de las diversas Cámaras, Contador Mayor de Hacienda, todos los funcionarios, desde nivel de jefes de Departamento hasta el Presidente de la República. (Ver artículo 108 y su lista)

La misma obligación tienen también todos los Servidores Públicos de la Administración Pública Paraestatal, que van desde los subjefes hasta los Directores Generales, y todos aquellos que encuadren en el artículo 70 de la Ley.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, implica la prevención, corrección y castigo de conductas ilícitas de funcionarios y empleados públicos; establece que la Administración Pública debe ser honesta, profesional y eficaz, libera de de cargas burocráticas que asfixiaban a la población, para que sea ella misma quien vigile sus derechos y ejerza control sobre la arbitrariedad y la corrupción.

Los fondos públicos y el poder del Estado para actuar conforme al bien común, son patrimonio del pueblo, el cual tiene derecho inalienable sobre ellos. La desorganización, la ineficiencia, las deficiencias en la programación y presupuestación, la improductividad en el gasto, el abuso de poder y la

ineficacia de los controles burocráticos, corrompen el derecho del pueblo sobre su patrimonio común. En síntesis, lo corrompen la ineficacia, la improductividad y la arbitrariedad; hacer que estos derechos del pueblo prevalezcan y que el patrimonio del Estado sea administrado con honradez y rectitud es la tarea fundamental de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las desviaciones, tanto en el servicio público como en la vida particular, deben prevenirse para un mejor funcionamiento de la Administración Pública.

La sociedad debe reconocer, apreciar y respetar la función vital que desempeña el Servidor Público, para que todos podamos convivir con honestidad. El pueblo entrega su confianza y si no es acatada se debe castigar la corrupción; el servidor público debe merecer la confianza del pueblo cuando actúa con diligencia y honestidad intachables, atendiendo sus demandas y preservando sus derechos; en el soporte vertebral de la Ley en un Estado de Derecho.

La ética en el ejercicio público es requisito indispensable para mantener la confianza del pueblo en el gobierno, para lograr el desarrollo de la economía y el bienestar general de la sociedad; para vitalizar nuestras instituciones y fortalecer la democracia como sistema de vida que nos permita resolver todas las cuestiones que retrasan el mejoramiento de nuestra sociedad, e impiden que garantice y afirmen nuestras libertades y soberanía nacionales.

El artículo 134 Constitucional regula elementos materiales y humanos; ambos representan para el Estado, si se actúa con rectitud, la oportunidad de lograr que México sea cada día más justo.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este estudio hemos analizado tanto los antecedentes como las principales leyes reglamentarias del -- artículo 134 Constitucional.

Para poder hablar de la evolución jurídica en nuestro país, es necesario que estudiemos la primer fuente Jurídico-Política: "La Constitución", porque de ella emana la estructura de nuestro Estado; esta Constitución delinea y apoya la doctrina filosófica de nuestra Revolución y establece legítimamente la voluntad soberana del pueblo mexicano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la vida misma de nuestro país, condensa gran parte de nuestra historia, fortalece y renueva constitucionalmente al movimiento revolucionario de nuestro pueblo por concebir a México como una nación libre, soberana y democrática, en un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Dada la trascendencia y supremacía de la Constitución, decidimos elaborar esta tesis sobre un tema derivado de ella, que sea, y es, de actualidad y tendiente a perfeccionar el ejercicio del poder y la economía del pueblo.

Para el maestro Venegas Trejo, la Constitución: "Es el documento jurídico político solemne, emitido en virtud de la

inalienable soberanía del pueblo, tendiente a proteger la libertad y los derechos fundamentales de la persona humana en el que se precisan los órganos del Poder, se determinan sus respectivas atribuciones y sus formas de colaboración y control recíprocos, se regulan los procedimientos democráticos de participación en el proceso político se establecen los valores que debe proteger el Estado, y se consigna la forma de controlar la legalidad de los actos de los gobernantes." (1)

La definición transcrita, nos demuestra la superioridad jerárquica de nuestra Constitución, a la cual se deben ajustar en su totalidad las leyes, los actos y conductas de los gobernantes y la observancia y cabal cumplimiento de todos los individuos, para que la convivencia humana se desenvuelva en un marco de igualdad y libertad.

Todas las disposiciones que reglamentan las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y las obras públicas de la administración Pública Federal, tienen, como todo ordenamiento jurídico, su fundamento en el artículo 134 Constitucional.

Proponemos, como resultado de este estudio, la urgencia y necesidad de crear el Reglamento a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; pues con él se facilitaría la comprensión y

(1) Venegas Trejo, Francisco. Diccionario Jurídico Mexicano, I.I.J. UNAM México 1983, Tomo II. p.p. 146 y 147.

aplicación de la citada Ley, porque explicaría, con detenimiento, las diversas facetas del proceso adquisitivo.

Hemos apuntado también que las materias reguladas en el artículo Constitucional que estudiamos, son de vital importancia para la Administración Pública, toda vez que implican el manejo de recursos financieros, para que el Estado cuente con los medios materiales idóneos, suficientes y adecuados para el desempeño, eficaz y eficiente de sus funciones; es decir, que el Estado, a través de las adquisiciones de bienes, arrendamiento de éstos y contratación de servicios, cuenta con la infraestructura de bienes y servicios indispensables para facilitarle a la sociedad una convivencia ordenada y lograr un óptimo desarrollo nacional.

En base a lo anterior dijimos que la "eficiencia" es un término técnico que debemos usar para significar que los planes y programas de trabajo cumplan sus objetivos; con la eficiencia, logramos emplear el menor tiempo para lograr obtener un determinado fin, esto es, mejor administrar los bienes del Estado.

Por otro lado, recordemos que la eficiencia y la eficacia son principios que no deben confundirse uno con el otro. La eficacia es pues, diferente a la eficiencia, ya que mientras ésta es realmente una virtud administrativa que nos va a permitir obtener o alcanzar el fin deseado al menor costo posible, -

en base a cálculos de costo-beneficio; la eficacia va a exigir al administrador público la capacidad de respuesta inmediata para resolver un problema que surgió amenazando la tranquilidad, el desarrollo lógico del proceso adquisitivo programado en un plan de trabajo especializado.

El artículo 134 Constitucional ordena, en su parte conducente que la administración de los recursos públicos, tanto del Gobierno Federal como del Distrito Federal, se administrarán con eficiencia y eficacia. Para que entendamos que estos dos principios nos dan la pauta de que el servidor público correspondiente se conduzca con rectitud y honradez, cuidando que no por obtener un beneficio financiero para el Estado, se ponga en riesgo la operatividad, efectividad y productividad del mismo Estado. Consideramos que las leyes y normas jurídicas administrativas adoptadas para regular las materias consignadas en el artículo 134 Constitucional, no debe aplicarse sin criterio-jurídico-social, puesto que estamos convencidos que el Derecho, a través de la Ley, debe regular los actos y actividades de los hombres en beneficio de la nación. Toda legislación vigente para las materias reguladas por el artículo 134 Constitucional, ha sido elaborada para que el Estado se vea seguro en sus negociaciones en beneficio de toda la comunidad, porque la ley, al exigir transparencia en los contratos y operaciones, está asegurando el mejor aprovechamiento de los recursos públicos para el beneficio común de la sociedad y está obligando y responsabilizando al administrador o servidor público para que toda su actua-

ción sea transparente, para que no interponga su interés personal en detrimento del interés nacional.

La correcta administración del gasto público, debe ser adecuada a los recursos materiales que el Estado necesita y a los fines para los cuales se han destinado esos recursos materiales. No se debe gastar por gastar; la Administración Pública en general, tiene que realizar gastos en aquellos bienes que son indispensables para que el Estado pueda ejecutar sus funciones; ni gastar más de lo que realmente necesita gastar, ni menos que lo coloque en una situación de impotencia industrial, tecnológica, educacional, social y política.

Las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que celebre la Administración Pública Federal, deberán efectuarse siempre en base a licitaciones públicas, que deben ser convocadas y realizadas según la ley. Ello debido a que es vital que la transparencia administrativa que se pretende, esté en función de asegurar al Estado las mejores condiciones generales en sus operaciones. Por esta razón se establece, a nivel constitucional, que antes de realizar cualquier negociación, se debe participar públicamente la intención por parte del administrador público, de solicitar que se presenten todos los postores que deseen participar en esta amplia rama de actividades.

Al convocar públicamente a las personas que suministran, prestan servicios o arrendan toda clase de bienes, el Estado tendrá amplitud para poderseleccionar al mejor.

Lo anterior no quiere decir que sólo por licitación pública el Estado pueda adquirir bienes; ello sería contradecir lo expuesto en alguna parte de este trabajo, pues existe el procedimiento adquisitivo fuera de concurso, conocido como "Negociación Directa", el cual consiste en que la Administración Pública Federal negociará directamente alguna operación que no esté sujeta a licitación pública. Opera este procedimiento por mandato expreso de la Ley, por el monto económico de las operaciones, cuando éstas no son mayores a los límites establecidos en el Decreto de Egresos de la Federación para un ejercicio fiscal determinado. Entonces, así, se podrán adjudicar pedidos o celebrar contratos sin llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, siempre y cuando la negociación se realice apegada a los principios fundamentales de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez establecidos por la propia Constitución, buscando siempre conseguir las mejores condiciones para el estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

El procedimiento fuera de concurso se encuentra regulado en el párrafo tercero del artículo 134 Constitucional.

El manejo de los recursos económicos federales está -

sujeto a las bases o principios que señala el mismo precepto -- Constitucional, en su penúltimo párrafo. Para el maestro Eduardo Andrade: "...el sentido de esta disposición tiene que ver con la participación de fondos federales que son administrados por los gobiernos Estatales y Municipales, en cuyo caso deberán aplicarse los principios Constitucionales que venimos comentando". (2). Nosotros coincidimos en opinión con el citado profesor; consideramos que la conducta y acciones de los Servidores Públicos quedan reguladas por este penúltimo párrafo del 134 Constitucional, responsabilizándose en esta forma a quienes realicen el manejo indebido de fondos públicos, así como de los bienes y recursos de la Administración Pública Federal; para que nadie maneje los recursos públicos anteponiendo el interés personal a la adecuada y exacta administración del Gasto Público. Por ello, el último párrafo del multicitado artículo Constitucional está estrechamente relacionado con todos los demás, porque en caso de cualquier incumplimiento o desvío de conducta, el Servidor Público será directamente responsable de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La tesis de Renovación Moral se plasmó ampliamente en todo el sistema de la Administración Pública Federal, quedando condicionada la transparencia de los recursos federales, a que los Gobiernos de los Estados Federados de la República Mexicana

(2) Andrade Sánchez, Eduardo. Ob. Cit. pp. 336.

implementen el basamento jurídico que permita garantizar su canalización y manejo en forma honesta y eficiente, así como sujetarse a las normas y controles federales sobre la gestión pública. Los ingresos provenientes del pueblo deben manejarse con probidad, y por tanto, a la luz pública, de acuerdo a los principios y bases dictados y ordenados por el artículo 134 Constitucional; por lo que los encargados de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal que manejen fondos públicos, deberán observar los mencionados principios y bases, quedando bajo la responsabilidad de los servidores públicos, el cumplimiento de las mismas, ya que de lo contrario se harán acreedores a las responsabilidades que procedan.

El artículo 134 Constitucional al establecer las bases y principios de los que va hemos hablado a lo largo de este estudio, garantizan la subordinación a las leyes reglamentarias las materias adquisitivas, de obras y prestación de servicios relacionados con bienes del Estado. Consideramos que es necesario adecuar el sistema jurídico con las circunstancias y condiciones que en lo futuro tenga que vivir México, puesto que sólo de esta forma mantendremos renovado el espíritu del Constituyente de Querétaro, prevaleciendo el propósito de contar con una Administración Pública más eficiente, más real, para que se conserven los intereses del pueblo Mexicano y se evite que se corrompan los valores que le otorgan al propio pueblo la seguridad de ser administrado con honestidad en el ámbito de nuestras libertades nacionales.

Los servidores públicos son depositarios de una responsabilidad pública, deben por ello subordinar su interés particular al supremo interés nacional, asumiendo los respectivos deberes y responsabilidades que se les ha conferido, cumpliendo escrupulosamente sus funciones con entero apego a nuestras leyes; para ello consideramos que la única gufa fundamental es el Derecho, para perfeccionar, a través de él, los sistemas de administración de los recursos financieros del Estado. Y la mejor manera de hacerlo, es regular la conducta y las responsabilidades de los servidores públicos a través de mecanismos jurídicos de control y vigencia de la propia Administración Pública Federal.

No le corresponde al Estado ser tutor de la moralidad personal, pero si le compete, ineludiblemente, prevenir, controlar y, en su caso, sancionar la inmoralidad de los servidores públicos que lo representan, que le dan vida y existencia. Proponemos que se aniquile, desde dentro de la misma Administración Pública, la corrupción, fenómeno social que nos afecta a todos, que vulnera los derechos de los demás, que perjudica a nuestra sociedad y a los más altos intereses nacionales; que disfigura la personalidad del Estado, enriqueciendo a unos pocos en detrimento de toda la sociedad a la que están dirigidos, en última instancia, los beneficios que el Estado debe otorgarle en ejercicio de sus funciones. Estamos de acuerdo en que para prevenir, corregir y sancionar la corrupción o el desvío de la conducta del Administrador Público, se debe renovar la moral

social en general; así como que el particular no fomente la corrupción, ni la consienta tolerando todas las consecuencias; ni el servidor público la haga suya como forma de vida. Renovar en conjunto la moral social fue reclamo del pueblo durante las consultas populares propuestas por el Ejecutivo Federal; por ello fue indispensable reformar, modificar, derogar y abrogar las leyes, para que las instituciones del país se renoven y sean los instrumentos que realicen los deseos y aspiraciones de la sociedad mexicana.

En otro orden de ideas, como ya apuntamos en el desarrollo de esta tesis, el Estado necesita, además del elemento humano, del elemento material, es decir, de bienes muebles e inmuebles para que éste se manifieste físicamente ante los seres humanos que se encuentran regidos por su existencia; queremos con esto decir que los diversos bienes que posee el Estado son necesarios, en menor o mayor medida, para que pueda desarrollar las funciones públicas que por ley le son exclusivas. Así, imaginemos que difícil le sería al Estado poder prestar un servicio público necesario, si éste no contara con los bienes materiales adecuados y suficientes, destinados expresamente a cubrir tal o cual necesidad de la sociedad; esos elementos materiales le proporcionan al Estado la facilidad de cumplir adecuadamente todas las necesidades que le demandan diariamente los seres humanos que conforman su sociedad.

Los Bienes que forman parte del patrimonio del Estado,

son elementos esenciales para que pueda mantener un desarrollo integral en beneficio de todos los miembros de la sociedad. Un Estado sin patrimonio propio, es equiparable a un jefe de familia sin seguridad patrimonial; un Estado que no pueda controlar, adquirir, enajenar, cambiar o destinar sus bienes, porque no los posea, es un Estado que fácilmente será víctima del manipuleo de otros que posean mayor patrimonio. Luego entonces, es de vital importancia que nuestro Estado posea bienes de todo tipo, pero que, además, dicte las normas jurídicas necesarias para regular y controlar los activos y pasivos de su patrimonio. Por tal razón, consideramos significativo dedicarle nuestra tesis profesional al supremo mandato Constitucional, que dicta las bases modalidades con que el Estado deberá cuidar, controlar, incrementar y destinar su patrimonio. Analizamos durante la exposición de esta tesis, la evolución jurídica del tema, la regulación vigente de la misma y, en base a lo comentado, proponemos que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, relamentaria del artículo 134 de la Constitución, cuente con un cuerpo jurídico-reglamentario que le permita ser más clara y precisa. La inexistencia de Reglamento alguno de la citada Ley, constituye una de las inquietudes que nos motivó el elaborar esta tesis; porque estamos convencidos de que en la práctica cotidiana, al aplicar los preceptos jurídicos de este cuerpo legal, hemos podido constatar que algunos de sus preceptos necesitan, forzosamente, de una reglamentación clara y objetiva, para que no existan lagunas y errores interpretativos por parte de los individuos que

tienen relación directa con la adquisición de bienes y servicios.

Al redactarse el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, las Normas Generales de Adquisiciones, las de concursos y demás complementarias, encontraban en un sólo cuerpo legal su complementación; porque como ya expusimos en el capítulo cuarto de este ensayo, son tan amplias las normas vigentes que pierden objetividad, por lo que lejos de aclarar las lagunas del texto de la Ley, en ocasiones llegan a confundir la interpretación correcta que debe darse a un precepto determinado de la Ley. En pocas palabras, consideramos más jurídico que exista un reglamento bien estructurado y no una serie de disposiciones aisladas que, incluso, en ocasiones se contradicen.

Si el objetivo del legislador Constituyente fué que todas las operaciones de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios de bienes del Estado, se administren con eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez, que se refleje en una transparente administración de los recursos económicos públicos; entonces, con una adecuada reglamentación a los preceptos legales correspondientes, se facilitaría en gran medida esta tarea e incluso los Servidores Públicos encargados de ejercer el gasto público, administrarían los recursos financieros con mayor eficacia.

Una buena administración de los recursos económicos - de que dispone el Estado, en base a los principios regulados - por el artículo 134 Constitucional, representa ahorro. por una - exacta y adecuada operación, permitiendo contribuir a lograr - abatir el desempleo y subempleo, fomentando las fuentes de tra - baio; permitiendo la ocupación oportuna para controlar aspectos de salud, educación y el desarrollo tecnológico de nuestro país. Toda vez que el resultado de una eficaz administración de los - recursos federales será, indudablemente, un fortalecimiento a - los activos del Estado, y disminuirá la dificultad económica pa - ra que no se pierda ni se altere la justicia social, la que en - tendemos como requisito indispensable del proceso sano y soste - nido de crecimiento económico.

Consideramos que el artículo 134 de la Constitución - trae implícito más ámbito de trabajo y de responsabilidad de lo que realmente se puede pensar; aseguramos esto, porque estamos - convencidos que las materias de adquisiciones, arrendamientos, - de servicios, de obras públicas, uso y destino de bienes, son - vitales del gran cuerpo social llamado México.

En fin, son materias que se prestan al despilfarro, - si no son adecuadamente reglamentadas y controladas por el Esta - do, a través de los firmes mandatos de las leyes y reglamentos - para el control de los actos y conductas de los Servidores Pú - blicos administradores de los fondos económicos del Estado.

El original artículo 134 de la Constitución de 1917, no regulaba las materias de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y la enajenación de los bienes del Estado: el precepto original regulaba la forma en que el Estado debería realizar las obras públicas. Transcurrieron 65 años para que el texto original, fuera objeto de estudios y análisis; reformándose y adicionándose, por primera vez, en 1982, fecha en la que se elevó a categoría Constitucional a las materias de Adquisiciones, Arrendamientos, contratación de servicios y la enajenación de los bienes por parte del Estado, estipulando las bases y los principios para el control de los actos de los servidores públicos responsables del gasto público, en estas materias.

Durante la campaña política del Lic. de la Madrid, se recojieron, a través de las consultas populares, todas las inquietudes y propuestas de reformas de diversos sectores de la población, las cuales dieron como resultado que se formaran, adicionaran y, en su caso, se abrogaran, diversas disposiciones jurídicas que estaban vigentes.

Una vez concluido el proceso electoral y al haber resultado electo para ocupar la Presidencia de la República, el Lic. de la Madrid; en su oportunidad, envió a las Cámaras, diversas iniciativas de reformas a la Constitución, entre las que figuraba la reforma y adición del artículo 134 Constitucional.

Al reformarse el artículo 134 de la Constitución de 1917, se preservó el espíritu renovador del Constituyente de Querétaro: al igual que entonces, ahora es preocupación fundamental de la Administración Pública Federal, que los recursos económicos de que dispone el Estado sean administrados con transparencia y rectitud; que satisfagan los objetivos a los cuales están destinados y que aseguren al Estado las mejores condiciones financieras y de oportunidad que le permita contar con los medios materiales o físicos necesarios para que desarrolle sus funciones en beneficio de todos sus administrados.

Consideramos que fue sana la reforma realizada al artículo 134 Constitucional, porque se le ha reconocido la importancia que tienen las materias de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios que contrata el Estado, materias que alimentan su desarrollo administrativo.

Para el maestro Venegas Trejo: "el Estado es la organización política y jurídica de un pueblo soberano asentado en un territorio sobre el cual ejerce imperio con exclusividad y en el cual se desenvuelve para realizar su progreso, bienestar, seguridad y vida justa." (3)

Nosotros coincidimos con el citado profesor, porque en realidad para que el Estado pueda obtener su progreso y

(3) Venegas Trejo. Apuntes de cátedra.

brindar bienestar, seguridad y vida justa a sus gobernados. es necesario que cuente con los medios humanos y materiales necesarios, para que proporcione los servicios adecuados a la sociedad que convive en forma ordenada en un territorio.

La legislación y demás disposiciones que regulan los actos de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios, las obras públicas y la enajenación de bienes del sector público, encuentran su génesis y formal fundamento en el precepto 134 Constitucional.

Nuestra Constitución establece la igualdad de derechos a los individuos, componentes que dan vida a esta nación. La Constitución es el supremo documento jurídico que consagra un anhelo político: la democracia; en ella y por ella se tutela la libertad, esencia de la vida humana, se indican las atribuciones ineludibles de las autoridades y, para que actúen sólo en beneficio del pueblo y no de intereses mezquinos, se establecen los procedimientos de adquisiciones, servicios y obras públicas. Con la sujeción a sus dictados se perfecciona la democracia.

BIBLIOGRAFIA

Andrade Sánchez, Eduardo, Comentario al Artículo 134, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. 1ª Edición. Serie A. Textos y Estudios legislativos No. 59. I.I.J., UNAM, México, 1985.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición de la Secretaría de Gobernación, México 1983.

Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. tomo VIII, 1983.

Diario de los Debates al Congreso Constituyente. tomo II. México, 1917.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LII Legislatura. Año I, tomo I, No. 53. México 1982.

- - -, tomo I, No. 45. México 1982.

- - -, tomo I, No. 54. México 1982.

Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1986.

Elías Mussi, Edmundo, "Apuntes de la Cátedra de Garantías Individuales", Facultad de Derecho, UNAM, México.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1985. Ed. S.P.P. México, 1985.

Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982. Ed. S.A.H.O.P. México 1982.

Ley de Obras Públicas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980. Ed. S.P.P. México, 1984.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, reformada ed. Porrúa, México 1987.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edición SECOGEF. México, 1983.

Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Edición, S.P.P. México 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 Edición Primera, S.P.P. México, 1983.

Ramírez Fonseca, Francisco, Manual de Derecho Constitucional. 3ª Edición
PAC, México 1983.

Ruiz Massieu, José Francisco y Valades, Diego, Nuevo Derecho Constitucional
Mexicano. 1ª Edición, Porrúa, S.A. México 1983.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1975. 6ª Edición,
Editorial Porrúa, S.A. México 1975.

Venegas Trejo, Francisco, "Apuntes de la Cátedra de Derecho Constitucional"
semestre 81-82, versión taquigráfica, Facultad de Derecho, UNAM, México.

- - -, "Apuntes de su Cátedra de Ciencia Política".

ANEXO

"Iniciativa para adicionar y derogar disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles".

Una vez editada esta tesis, el C. Dip. Jorge Alcocer Villanueva presentó a la H. Cámara de Diputados una iniciativa para adicionar y derogar algunas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles. Como fué turnada la citada iniciativa a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la referida Comisión procedió a realizar su estudio y exámen; nosotros consideramos que es importante comentar en unas líneas la importancia de esta última -- iniciativa en virtud de un sano deseo de que el tema de esta tesis esté lo más actualizado posible.

Por la razón anterior procedemos a señalar que la iniciativa de reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles propone adicionar, con un párrafo al artículo 26 relativo a licitaciones que, siendo siempre públicas, deben asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad; como lo explicamos en la pag. 151 de este trabajo. Se propone la adición de un tercer párrafo al artículo 26.

El Proyecto de Decreto que deroga y reforma diversas disposiciones a la -- Ley que comentamos, adiciona al artículo 26 un tercer párrafo para quedar como sigue:

Artículo 26 ...

"En ningún caso las dependencias o entidades podrán financiar a proveedores la adquisición o arrendamiento de bienes cuando éstos vayan a ser objeto de adquisición o arrendamiento por parte de las propias dependencias o entidades. No se considerará como operación de financiamiento, el otorgamiento de anticipos, los cuales en todo caso deberán garantizarse en los términos del Artículo 32 de esta Ley."

Comentario.- Consideramos que el artículo 26 por encontrarse colocado -- dentro del Capítulo II denominado: " de los Pedidos y Contratos", podría adicionarse con un tercer párrafo para dejar clara la prohibición e inconveniencia que representaría para el Estado que las dependencias o entidades, celebren paralelamente la adquisición o arrendamiento de bienes, ya que esto representaría una erogación de recursos económicos en detrimento del patrimonio del Estado.

Coincidimos en opinión con el dictamen de la Comisión de Gobernación y -- Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados, para que se distinga con claridad las operaciones de auténtico financiamiento de los meros anticipos que deben regirse conforme a las 3 fracciones del artículo 32 de la misma Ley de Adquisiciones.

De aprobarse la adición que comentamos al artículo 26, esto respaldaría nuestro pronunciamiento a la necesidad que existe de que la Ley reglamentaría del artículo 134 Constitucional en materia de Adquisiciones y Arrendamiento, cuente con un reglamento propio que aclare de manera adecuada la intensionalidad de los diversos preceptos que conforman a la Ley de Ad-

quisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.

Dentro de la iniciativa también se propone reformar el párrafo primero -- del artículo 27 de la misma Ley.

Recordemos que el artículo 27 en su primer párrafo establece que:

"Las Convocatorias, que podrán referirse a uno o varios contratos o pedidos, se publicarán en dos de los diarios de mayor circulación en el país y simultáneamente, cuando menos, uno de la entidad federativa en donde se haya de ser adquirido o arrendado el bien, o prestado el servicio".

De aprobarse la reforma al primer párrafo del artículo 27 de la Ley que nos ocupa, quedaría de la siguiente manera:

Artículo 27.- "Las Convocatorias, que podrán referirse a uno o varios contratos o pedidos, se publicarán en uno de los diarios de mayor circulación en el país y simultáneamente cuando menos, en otro de la entidad federativa en donde haya de ser utilizado el bien o prestado el servicio".

Como se puede observar, la esencia del sentido de publicar las convocatorias de las Licitaciones Públicas, no cambia, sólo se propone que sean publicadas en un diario de mayor circulación nacional, en vez de publicarlas en dos; esto representaría indudablemente un ahorro a las dependencias y entidades, ya que las publicaciones de éste tipo en los diarios,

efectivamente son muy costosas; coincidimos que con un sólo diario que pu-
blique a nivel nacional la convocatoria de las licitaciones públicas es -
más que suficiente.

También es motivo de reforma la fracción II del artículo 32. Precepto --
que regula las garantías de los anticipos en las adquisiciones.

Artículo 32.- "Las personas físicas o morales que provean o arrien-
den bienes, o presten servicios de los regulados por esta Ley, deba-
rán garantizar:"

Fracción II.- "La correcta aplicación de los anticipos que reciban,
cuando estos procedan."

Con la reforma que se propone, quedaría así:

Fracción II.- "La correcta aplicación de los anticipos que reciban,
cuando estos procedan. Esta garantía deberá constituirse por la tota-
lidad del monto del anticipo".

Es decir, hasta la fecha, las dependencias no tienen fundamento legal pa-
ra exigir de los proveedores y prestadores de servicios, garantía sobre
el monto de los anticipos que extiendan por concepto de una operación; --
consideremos que en reglamento de la Ley de la materia, se regulara la --
forma exacta de otorgar las garantías sobre los montos de anticipos por
los proveedores a las entidades y dependencias de la Administración Públi-
ca Federal.

El artículo 37 también ha sido propuesto por la iniciativa que comentamos para reformar su fracción I, derogar la II y adicionarle un párrafo.

El vigente artículo 37 establece:

Artículo 37.- "Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán fincar pedidos o celebrar contratos, sin llevar a cabo - las licitaciones que establece el artículo 26 de esta Ley, en los su - puestos que a continuación se señalan:

Fracción I.- "Cuando se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados;

Fracción II.- "Cuando existan condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles;

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

Fracción IV.- "Cuando no exista por lo menos tres proveedores idóneos, previa investigación del mercado que al efecto se hubiere realizado;

Fracción V.- "Cuando se trate de servicios de mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

Fracción VI.- "Cuando se hubiere rescindido el contrato o pedido respectivo. En estos casos la dependencia o entidad verificará previamente, conforme al criterio de adjudicación que establece el segundo párrafo del artículo 40, si existe otra proposición que resulte aceptable; en cuyo caso, el pedido o contrato se fincará o celebrará con el proveedor respectivo;

Fracción VII.- "Cuando se trata de la adquisición de bienes mediante operaciones no comunes de comercio, y

Fracción VIII.- "Cuando se trate de adquisiciones, arrendamiento o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos o con las personas constituidas por ellos."

"Para los casos previstos en las fracciones anteriores, se convocará a la o a las personas que cuenten con al capacidad de respuesta inmediata y los recursos que sean necesarios.

"El titular de la dependencia o entidad o, si éste lo autoriza, el Comité a que se refiere el artículo 15 de esta Ley, en un plazo que no excederá de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha en

que se hubiere autorizado la operación, lo hará del conocimiento de la Contraloría y de la Secretaría acompañando la documentación que justifique la autorización."

Con la reforma que se propone, el artículo 37 de la Ley de Adquisiciones, quedaría de la siguiente manera:

Artículo 37 ...

Fracción I.- "Cuando se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados y, -- bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que --- practicarán las instituciones de banca y crédito u otros terceros - capacitados para ello conforme a las disposiciones aplicables".

Comentario.- Se adiciona a esta fracción primera las adquisiciones de -- bienes usados; el artículo 37 en sus ocho fracciones representa la excepción a la regla general de licitación pública. La practica cotidiana nos enseño que en tratándose de bienes usados no se requería licitación pública, de acuerdo a normas establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Si se reforma esta fracción sería confirmar conforme a derecho, una costumbre que en la practica siempre se ha presentado.

FRACCION II.- SE DEROGA

La Fracción II.- del vigente artículo 37, contempla el caso de excepción de licitar publicamente, cuando existan condiciones o circunstancias ex-

traordinarias o imprevisibles.

Comentario.- Recordemos que en esta tesis en la pag. 165, comentamos que la fracción II de este artículo, es muy subjetiva, ya que no se ha establecido que se debe entender por condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles; por que no podemos pensar que se trate de casos fortuitos o de fuerza mayor, ya que estos últimos están regulados por la fracción tercera. La fracción segunda, debe estar mejor explicada en un reglamento de esta Ley. La práctica nos ha obligado a interpretar esta fracción II como situaciones de inminente emergencia; sin embargo, esta fracción ha ocasionado desconcierto y graves dudas innumerables veces, por lo que consideramos prudente cambiar su redacción por otra más precisa, o bien en el reglamento a la Ley, que proponemos se expliquen con mayor detalle los casos que encuadrarían en este supuesto.

Por último, se agrega en el párrafo que concluye este artículo a los órganos de gobierno tratándose de entidades de la Administración Pública Paraestatal. Ello obedece a que a las entidades paraestatales como empresas productivas del país se les ha otorgado una autonomía más amplia para que puedan decidir algunas actividades de inversión en general con más eficacia y que esto represente para su desarrollo una posibilidad de conseguir y mantener su productividad en beneficio del país.