

236
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ARAGON"

El Proceso de las Adquisiciones en
las Entidades Federativas

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RAFAEL L. MENACHO GOÑI

Asesor: LIC. JAVIER GONZALEZ ESTRELLA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARAGON, ESTADO DE MEXICO

OCTUBRE 1991



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

EL PROCESO DE LAS ADQUISICIONES EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES FEDERATIVAS

INTRODUCCIÓN.....	1
Glosario.....	3
I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	
A). CONSTITUCIONALES.....	6
a). De la Suprema Junta Nacional Americana.....	6
b). Los Elementos Constitucionales circulados por Ignacio López Rayón en 1811.....	7
c). Constitución Política de 1811.....	9
d). Constitución Política de 1824.....	10
e). Constitución Política de 1835.....	12
f). Constitución Política de 1836.....	13
g). Constitución Política de 1840.....	14
h). Constitución Política de 1842.....	15
i). Constitución Política de 1857.....	15
j). Constitución Política de 1917.....	17
B). DE LA LEY DE ADQUISICIONES.....	21
II. ANALISIS DEL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL.....	32
A). DERECHO COMPARADO.....	35
a). Costa Rica.....	35
b). El Salvador.....	36
c). Honduras.....	36
d). Panamá.....	37

I N D I C E

EL PROCESO DE LAS ADQUISICIONES EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES FEDERATIVAS

INTRODUCCIÓN.....	1
Glosario.....	3
I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	
A). CONSTITUCIONALES.....	6
a). De la Suprema Junta Nacional Americana.....	6
b). Los Elementos Constitucionales circulados por Ignacio López Rayón en 1811.....	7
c). Constitución Política de 1811.....	9
d). Constitución Política de 1824.....	10
e). Constitución Política de 1835.....	12
f). Constitución Política de 1836.....	13
g). Constitución Política de 1840.....	14
h). Constitución Política de 1842.....	15
i). Constitución Política de 1857.....	15
j). Constitución Política de 1917.....	17
B). DE LA LEY DE ADQUISICIONES.....	21
II. ANALISIS DEL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL.....	32
A). DERECHO COMPARADO.....	35
a). Costa Rica.....	35
b). El Salvador.....	36
c). Honduras.....	36
d). Panamá.....	37

III. TIPOS DE CONCURSOS.

A). ASPECTOS GENERALES.....	40
B). DE LOS CONCURSOS INTERNACIONALES.....	41
C). PASOS A SEGUIR EN LA CELEBRACION DE CONCURSOS.	43
D). DEL INICIO Y TERMINACION DEL CONCURSO.....	53
a). De la Recepcion de Ofertas.....	53
b). De la Apertura de Ofertas.....	54
c). De la Adjudicación.....	57

IV. PROCEDIMIENTO ANTERIOR A LA CELEBRACION DE LOS CONCURSOS.

A). ASPECTOS GENERALES.....	66
B). ASPECTOS RELEVANTES.....	67
C). DE LOS CONCURSOS.....	68
D). REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS PROVEEDORES..	80
E). SUSPENSION Y CANCELACION DEL REGISTRO.....	91
F). CANCELACION DEL PADRON DE PROVEEDORES.....	93

V. ACTOS ILICITOS EN LA CELEBRACIÓN DE CONCURSOS.

A). DEL ACTO PROPIAMENTE DICHO.....	95
B). DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES.....	97
C). INCONFORMIDADES DE LOS PROVEEDORES.....	102
D). MEDIOS DIRECTOS.....	103
E). MEDIOS INDIRECTOS.....	104
F). PROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	111
J). JUICIO DE AMPARO.....	114
K). RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS...	116

APENDICE.....	120
---------------	-----

CONCLUSIONES.....	123
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	134
-------------------	-----

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

El presente trabajo tiene como finalidad dar a sus consultores una idea clara y precisa de lo que es el procedimiento de concursos en la Administración Pública Federal, en la propuesta que presentaremos trataremos de analizar la problemática a que se enfrentan quienes participan en una Licitación Pública, en lo que se refiere a los procedimientos de Apertura de Ofertas, Descalificación, Adjudicación, etc., los cuales nos darán a conocer como se maneja tal proceso, que son las Licitaciones Públicas y en consecuencia sus la problemática y beneficios, mismos que trataremos, fundamentaremos, esclareceremos y comentaremos en los Capítulos que más adelante se desarrollarán.

Es de suma importancia que comprendamos que la hipótesis que plantearemos a lo largo de este trabajo, pretende

mejorar los aspectos que a nuestro juicio consideramos más importantes y críticos, en los procedimientos que se llevan a cabo dentro de los actos de apertura de ofertas y fallos de las Licitaciones Públicas, ya que encontramos fallas que en determinado momento, ponen a los participantes en seria desventaja con sus oponentes, y en determinado momento a la propia convocante, ya que en muchas ocasiones los Funcionarios Públicos, encargados de tales situaciones, por apearse expresamente a los procedimientos establecidos en la "LAAPS", sin dar una interpretación jurídica, toman decisiones que no son de todo las más adecuadas, y en consecuencia, casi siempre afectan los intereses de quienes los convocan.

Partiendo de lo anterior trataremos de analizar paso a paso los aspectos mas relevantes de "LAAPS", y propondremos las mejoras, que a nuestra consideración beneficiarían a los participantes proporcionando más seguridad a las Entidades y Dependencias convocantes, evitando las posibles controversias entre los involucrados, en una Licitación Pública.

GLOSARIO

Para efectos de la presente Tesis y a manera de que sea mas tratable la utilización de las diversas Leyes y Ordenamientos en materia de adquisiciones a que haremos referencia a lo largo de la misma, a continuación se relacionan las abreviaturas que se manejaran de aquí en adelante:

LAAPS. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Inmuebles.

RELAA. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

NAA. Normas Administrativas aplicables a las Adquisiciones que por la Vía de la Importación Directa, efectúen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

SECRETARIA. Secretaría de Programación y Presupuesto.

CONTRALORIA. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

DEPENDENCIAS Las Unidades de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el Departamento del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de la República.

ENTIDADES. Los Organismos descentralizados y Empresas de participación Estatal.

SECTOR. El agrupamiento de Entidades coordinado por la Dependencia que designe el Ejecutivo Federal.

CONVOCANTE. Es la Dependencia o Entidad.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

A) CONSTITUCIONALES

a) De La Suprema Junta Nacional Americana.

Posteriormente al grito de Independencia, en 1811 Ignacio López Rayón, sucedió a Miguel Hidalgo y Costilla, e instaló en Zitácuaro La Suprema Junta Nacional Americana, misma que se encargaría de Gobernar a la Nueva España en nombre y ausencia de Fernando VII, imitando así a las Juntas que se habían formado en la Península, además de instaurar el Organo de Gobierno, Rayón se preocupó por elaborar una Constitución, la cual llevaría el nombre de "Elementos Constitucionales"; elaborándolos únicamente en borrador ya que en 1813 el mismo Ignacio Rayón censuró su trabajo manifestando a Morelos que era preferible esperar a que se diera una Constitución que contara con los elementos necesarios para convertirse en la Carta Magna de la Nación.

Sin embargo para los efectos de éste trabajo encontramos que "Los Elementos Constitucionales" presentan ciertos aspectos que nos dan un indicio de la existencia de "LAAPS", en consecuencia estudiaremos el o los puntos en donde nos sean indicados tales elementos.

b) Los Elementos Constitucionales Circulados por

Ignacio López Rayón en 1811

Dentro de "Los Elementos Constitucionales" que presenta el Sr. Rayón, nos damos cuenta que desde los albores de nuestra Carta Magna era preocupante la manera en que el Gobierno manejaría y adquiriría sus bienes, es así que dentro de los 38 puntos que conforman las propuestas de Rayón, se destaca el punto número 150, el que podríamos encontrar como primer antecedente de "LAAPS", y que en su texto manifiesta lo siguiente:

"También deberá la Suprema Junta acordar determinaciones con el Consejo en el caso

de establecer gastos extraordinarios, obligar los Bienes adicionales, o cuando se traten de aumentos inoperantes que pertenezcan a la causa común de la Nación, debiéndose antes tener muy en consideración lo expuesto por los representantes."¹

Analizando el punto referido, nos damos cuenta que para el Gobierno ya eran preocupantes las erogaciones, los gastos, y Bienes Nacionales, en consecuencia podríamos tomar como primer antecedente el punto referido, ya que faculta a los representantes para tomar decisiones para efectuar los gastos y obligar los Bienes Nacionales.

Otro punto que podríamos tomar como predecesor de "LAAPS" es el número 17, el cual menciona que debería existir un "PROTECTOR NACIONAL" nombrado por los representantes.

Esto nos indica que existía un Organismo regulador que podríamos en determinado momento considerarlo equivalente

¹Tena Ramírez, Felipe., Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México 1980, Pág. 24

a lo que hoy en día es La Secretaría de la Contraloría Federal de la Nación, obviamente sin que éste Organó realizara las funciones de la citada Secretaría, pero si vigilando, que el establecimiento y derogación de las leyes así como cualquier negocio que fuese de interés de la Nación se propusiese en sesiones Públicas ante el Supremo Congreso.

c) Constitución Política de 1811

"Los Elementos Constitucionales", creados por Ignacio Rayón influenciaron notoriamente la expedición de los fundamentos dados a conocer por Don José María Morelos y Pavón, convocó al Congreso, instalado en la Ciudad de Chilpancingo Guerrero, integrado por seis Diputados propietarios y dos suplentes, presentando en la sesión inaugural los 23 puntos que conformaban el documento denominado "SENTIMIENTOS DE LA NACION", preparado por Morelos para la Constitución, dentro de este documento no se contempla ningún supuesto, que se pudiera tomar como indicador de la creación de "LAAPS".

d) Constitución Política de 1824

Pasarían algunos años para que se volvieran a contemplar dentro de una Constitución Política indicadores de la creación de "LAAPS es así que en la de 1824, la cual constaba de 242 artículos encontramos en su Capitulo VIII denominado "De las atribuciones del Supremo Congreso", que se dan a conocer las facultades y atribuciones del mismo, mencionando en su artículo 113 lo siguiente:

"Al supremo Consejo pertenece exclusivamente, arreglar los gastos de el gobierno, Establecer Contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los Bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y créditos de la Nación."²

²Tena Ramírez, Felipe., Op. Cit., Pág. 124

El indicador en este artículo si lo analizamos detalladamente, es la frase "Arreglar los gastos del Gobierno", ya que esto es regular de alguna manera las erogaciones para la adquisición de un bien.

Es importante hacer notar que el artículo 113, menciona también "Método Conveniente para la Administración", si analizamos con cuidado la frase citada nos daremos cuenta que también podemos tomar este artículo como precursor de el nacimiento de "LAAPS", ya que trata de salvaguardar los gastos para la adquisición de bienes por el Estado.

Posteriormente se presenta un periodo de inestabilidad presentándose una confusa variedad de tendencias políticas consecuencia de la caída de Iturbide, surgiendo con el tiempo dos partidos que posteriormente se llamarían Liberal y Conservador, el primero nombrado del progreso de sus comienzas y de la reforma promulgando una forma de Gobierno republicana, democrática y federativa.

El programa del partido Conservador difería del precedente ya que adoptaba el Centralismo y la Oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó a la Monarquía; debido a esta inestabilidad política es difícil encontrar antecedentes que nos indiquen la creación de "LAAPS".

e) Constitución Política de 1835

En 1835, el Congreso Constituyente de la República Mexicana promulgó las "Bases Constitucionales", las cuales constaban de 14 puntos, dentro de el último de ellos se hace mención a la sistematización de una Ley para la Hacienda Pública con el fin de regular las situaciones de jurisdicción en materia

económica y contenciosa, sin embargo analizándola a fondo se refería única y exclusivamente a particularidades de tipo hacendario y no adquisición de bienes, ya que en ningún momento encontramos ese supuesto, como hemos venido manifestando la variedad de tendencias políticas no

permitían promulgar leyes adecuadas para regular todos y cada uno de los supuestos jurídicos que se presentaban.

f) Constitución Política de 1836

La Constitución de 1836 constaba de siete apartados los cuales comprendían los Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República, Organización del Supremo Poder Conservador, de los Poderes Legislativos, División del territorio, y Variaciones de las Leyes Constitucionales, no obstante a que comprendía diversos aspectos muy interesantes y se convertía en la primera constitución que a nuestro parecer tenía una forma completa, adolecía de indicadores que se pudieran considerar como precursores de "LAAPS", ya que la inestabilidad Política a que hacemos mención en párrafos anteriores influyó en que no se tomaran en cuenta los aspectos relativos a la adquisición de bienes, en consecuencia los creadores de las Leyes se esforzaban por encontrar los métodos necesarios para regular tal situación, sin embargo se manifiesta un punto muy

importante y en aquel en el cual se manifiesta que "Toda Ley se iniciaría precisamente en la Cámara de Diputados, sometiendo sus propuestas a la revisión de los Senadores.

g) Constitución Política de 1840

Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, la hostilidad hacia ella por parte de los Federalistas se hizo sentir en todas sus formas, desde las solicitudes para el cambio de sistema, que con el nombre de representaciones caracterizaron la época, hasta las conjuraciones o pronunciamientos militares, que no sofocados dejaban de renacer, aunado a lo anterior los trastornos de Texas y la Guerra con Francia ayudaban a fermentar la inquietud e inestabilidad lejos de vigorizar la conciencia nacional que se disolvía, los peligros anteriores parecían acentuar las divisiones internas, empeñadas en atribuir a los instrumentos constitucionales la causa del malestar o la esperanza de mejoría.

h) Constitución Política de 1842

Es interesante mencionar que aunque no se menciona expresamente una regulación para la adquisición de bienes constantemente se hace alusión a que los negocios del Gobierno estarían a cargo de los ministros entre los cuales y de manera primordial se menciona al de hacienda, dentro del Artículo 99 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, se menciona que el despacho de todos los negocios del Gobierno giraría a cargo de cinco ministros los cuales regularían dichos negocios.

i) Constitución Política de 1857

Dentro de la Constitución del 57 se presenta la misma situación que en las anteriores ya que tampoco encontramos ningún indicio que nos lleve a la creación de un artículo que regule la manera en que deberán adquirirse los bienes en el Gobierno, y en consecuencia la creación de una ley para regular esa actividad, ya que en ésta etapa de la vida política de la Nación también se inclina hacia situaciones

de carácter político, por lo que intenta regular básicamente la creación de poderes y funciones de quienes integran el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque como se menciona en párrafos anteriores existía cierta tendencia a cuidar de los presupuestos manejados, y en aquel entonces regulados por hacienda.

Partiendo de lo anterior es importante mencionar que desde los albores de nuestra Constitución ya existía una preocupación por regular la suerte que deberían correr la adquisición de los bienes propiedad de el Estado; si bien es cierto que no se plasma de una forma expresa y específica una Ley para regular la adquisición de los bienes, si se manifiesta una inquietud por buscar los métodos mas convenientes para hacerlo.

Es de ésta manera que poco a poco se va encuadrando en nuestra Constitución un articulo que regule como y de que manera se debería llevar a cabo la adquisición de los bienes en el Gobierno, tratando siempre de cuidar al máximo los presupuestos de la Nación.

j) Constitución Política de 1917

Una vez a que Don Venustiano Carranza expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, fue inaplazable la reforma burocrática de nuestra Nación, lo que se logró gracias a la Ley de Secretarías de Estado, dicha Ley previó en su artículo 10. que para el despacho de los negocios de orden administrativo, habría Secretarías y Departamentos dentro de estos últimos se encontraba el de Aprovevisionamientos Generales y el de Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares, cuya función principal fue la de adquirir todos los bienes del Gobierno Federal.

En forma paralela, el Departamento de Contraloría tenía como finalidad supervisar y dictar normas en materia administrativa procurando a través de las mismas, la mayor economía y eficiencia de los gastos y servicios.

Es hasta la Constitución de 1917, cuando encontramos plasmado en el artículo 134 de la misma, la manera en deberían llevarse a cabo las adquisiciones en el Gobierno

Federal, por lo que transcribimos el referido artículo que a la letra dice:

"Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de Obras Públicas, serán adjudicados por subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública".³

En base a lo anterior podemos afirmar que "LAAPS", tiene su fundamento legal en el Artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo en un principio no recibió en nombre con el que hoy la conocemos pero esto lo analizaremos mas adelante, únicamente y con la finalidad de comparar dicho fundamento transcribiremos la redacción actual con la que cuenta el referido artículo hoy en día:

³Tena Ramírez, Felipe., Op. Cit., Pág. 804

"Todos los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como las respectivas Administraciones Públicas Paraestatales administrarán con eficiencia, eficacia y honrades para satisfacer los objetivos a que están destinados.

Las Adquisiciones Arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de la obra que realicen, se adjudicarán o se 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"⁴.

⁴Tena Ramírez, Felipe., Op. Cit. Pág. 805

"De acuerdo a lo anterior cuando las Licitaciones 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 honradex que aseguren las mejores condiciones para el Estado".⁵

Como podemos ver el referido artículo se reformó hasta tomar una forma que abarca muchos puntos esenciales para regular la forma de adquisición apoyándose además en leyes y reglamentos para optimizar y hacer valer los derechos y concesiones con que debe contar el Gobierno Federal.

⁵Tena Ramírez, Felipe., Op. Cit., Pág. 806

B) DE LA LEY DE ADQUISICIONES

En el Diario Oficial de la Federación del 25 de Enero de 1918, se publicó la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, en dicha Ley se facultaba a la misma para recibir informes sobre el manejo de fondos propiedades del País y a su vez acordar procedimientos de inventarios y balances de Bienes Inmuebles, pero no fue sino hasta que entró en vigor la Ley Orgánica del citado Departamento de Aprovisionamientos Generales, cuando se creyó oportuno reglamentar la programación de las Adquisiciones.

A fin de clasificar bienes y controlar los movimientos y existencias, el General Alvaro Obregón dio a conocer un instructivo para la formación de inventarios de Bienes Muebles e instaló en Diciembre de 1918 la Comisión de Inventarios Federales, debido a la problemática que se presentó en la práctica, y con miras a descentralizar el sistema de adquisiciones del Estado se decretó la suspensión del Departamento de Aprovisionamientos Generales, reservando a cada una de las

Secretarías y Departamentos el derecho de comprar o fabricar por cuenta propia sus bienes.

Es hasta 1926 cuando se expide una nueva Ley Orgánica así como su respectivo Reglamento permitiéndole fiscalizar el ejercicio de los recursos gubernamentales, interviniendo en su manejo y administración de fondos.

Cuatro años más tarde, la Ley de Secretarías de Estado fue modificada, eliminando el Departamento de Contraloría de la Federación, publicándose al mismo tiempo la Circular Administrativa 11-9-146 en la que se precisaba la competencia de algunas dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en lo sucesivo intervendrían en el manejo de bienes muebles, para examinar y autorizar los contratos y demás actos que impusieran obligaciones pecuniarias al Estado, se publicó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que conjuntamente con la Ley del Servicio de Inspección Fiscal y su Reglamento, vigilarían la gestión administrativa y el gasto de los recursos federales, entre los que se encuentran las adquisiciones.

Es hasta el 2 de Enero de 1944, cuando aparece un decreto que reglamentaba las adquisiciones para las Dependencias del Ejecutivo Federal, a través de una Comisión Coordinadora de Compras, que a groso modo, conocería de estimaciones y previsiones de consumo, planeación de la centralización de abasto, fijación de políticas y procedimientos, formación de catálogos sobre normas de calidad y precio, así como la elaboración de un directorio de proveedores, conjuntamente, cada una de las Oficinas de Compra de las Secretarías y Departamentos de Estado, planeaban y realizaban sus adquisiciones, sujetándose al catálogo de normas, convocaba a los proveedores a concursos y recibía sus proposiciones, exigiendo el otorgamiento de garantías sometiéndolo a la consideración de la Comisión Coordinadora de Compras.

En marzo de 1944 fue publicado un Instructivo para Actos de Inspección Fiscal en las Compras de las Dependencias del Ejecutivo Federal, con el objeto de reforzar la vigilancia de las adquisiciones, de igual forma fue expedido también el Reglamento Interior de la Comisión Coordinadora de Compras, mismo que detallaba el reforzamiento a que hicimos mención.

Posteriormente entró en vigor la Ley General de Bienes Nacionales en la que se clasificaban los bienes del dominio Público y Privado de la Federación facultando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la posesión, conservación y administración de los bienes federales, más adelante surgió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la que se redistribuyeron competencias, propiciando la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, señalando a esta como la única facultada para intervenir en adquisiciones del tipo que fuesen.

Otro acierto importante, en la programación y consolidación de las compras, se originó cuando se dio a conocer el Reglamento del Control de Adquisiciones destinadas a los Servicios del Gobierno Federal, publicada en el Diario Oficial del 4 de Junio de 1947, ésta previó mecanismos de financiamiento para el pronto pago y la catalogación y normalización de mercancías de consumo recurrente, independientemente de contemplar la celebración de contratos sobre la materia, en Noviembre de 1949, se publicó un Acuerdo que disponía que las Dependencias del Gobierno

Federal debían presentar un plan anual de Compras ante la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a efecto de coordinar las compras con los planes de trabajo de cada una de ellas, aunadamente se instaló la Comisión de Importaciones y Exportaciones, la cual tendría como finalidad, establecer y delimitar que artículos serían sujetos de importación.

En el Año de 1958, se creó la Secretaría del Patrimonio Nacional en substitución de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, esta tenía como esfera de competencia todas aquellas atribuciones en el ámbito de las adquisiciones y administración de bienes, con el fin de descentralizar funciones, se dispuso que las Dependencias de el Gobierno Federal, formularan pedidos bajo su propia responsabilidad, posteriormente surge el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que determinó que las adquisiciones estuvieran incluidas en programas de distribución de gastos y que se señalaran los casos en que era necesaria la elaboración de contratos.

El 30 de Diciembre de 1965, durante el Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, apareció la Ley de Inspección de Adquisiciones, la cual regulaba los procedimientos para adquirir bienes que afectaran el Presupuesto Federal de Egresos, correspondiendo a la Secretaria del Patrimonio Nacional la aplicación e interpretación de sus preceptos, fundamentalmente se contempla el Padrón de Proveedores, la elaboración de una lista de precios máximos, el control de contratos y la verificación de mercancías en cuanto a calidad y especificaciones técnicas, a fin de dar intervención a la Secretaría del Patrimonio Nacional, en la venta, donación, gravamen o afectación de bienes muebles de propiedad Nacional, así como la contratación de los actos que tuvieran ingerencia en la materia, en virtud de lo anterior se hizo necesaria la aparición de una nueva Ley General de Bienes Nacionales misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de Enero de 1969.

Posteriormente el 6 de Mayo de 1972, tratando de hacer un esfuerzo para optimizar, programar y consolidar las adquisiciones, se publicó la Ley de Inspección de Adquisiciones, cuyas características principales, fueron la

exigencia de presupuestos y programas de compras, creación de comités de compras en cada una de las Dependencias, así como la definición de procedimientos especiales para recabar adquisiciones, sin embargo al transcurrir el tiempo esta adolecía de ciertas características dejando desprotegidas a las Entidades y al Gobierno en sí en el proceso de adquisición de bienes, ya que la legislación poco dinámica y las exigencias cada vez mayores del intercambio comercial, así como los obstáculos burocráticos para efectuar los pagos a proveedores y el cúmulo de requisitos para trámites de importación, impedían agilizar los trámites de las adquisiciones.

Es hasta Diciembre de 1978, durante la administración de José López Portillo, que se abrogó la vieja Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para dar paso a un nuevo concepto basado en la modernización del aparato Gubernamental, apareciendo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que da origen a la Secretaría de Programación y Presupuesto, asignándole atribuciones que pertenecías a la presidencia, un año después a instancias del Ejecutivo Federal, se presentó

ante el Congreso de la Unión un proyecto denominado Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, el cual fue aprobado el 31 de Diciembre de 1979, abrogándose la Ley de Inspección de Adquisiciones, este ordenamiento se avocaba principalmente a regir las operaciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, en materia de adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles; arrendamiento de muebles y contratación de servicios relacionados.

La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes aunque adolecía de muchas características, también tuvo grandes innovaciones, sobre todo por que previó que las Dependencias y Entidades, programaran y presupuestaran sus adquisiciones, de conformidad a sus requerimientos anuales mismos que debían ser previamente autorizados por la Secretaría de Comercio, además de adaptarse dependiendo de su disponibilidad de recursos, otra de las innovaciones de que enmarcaba era la de señalar en forma imperativa que debían preferirse a los proveedores que ofrecieran las mejores condiciones respecto a especificaciones, calidad,

precio, lugar y tiempo de entrega, contemplando también la forma de pago, financiamiento, garantías y servicios, obviamente todos estos aspectos debían ser considerados en conjunto.

Otro aspecto importante, aunque cabe aclarar que su existencia data de 1946, es la regulación del Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, destacando la disposición prevista en el numeral 27 relativa a los requisitos que debían cumplir los solicitantes, también fueron creados Comités de las Dependencias y Entidades, como órganos de elaboración y vigilancia del cumplimiento de las Normas sobre Adquisiciones.

Es hasta esta entonces cuando surge "LAAPS", ley que ahora conocemos, teniendo a su vez reglamentos y normas que complementaban a la misma y regulaban la adquisición en el Gobierno Federal, por desgracia al remitirnos a tantas normas y reglamentos, los trámites a seguir para la celebración de los concursos de adquisiciones se hacían demasiado complicados.

Por lo que el 8 de febrero de 1985, "LAAPS" sufre nuevas reformas para quedar de la manera en que ahora la conocemos tratando de dar funcionalidad a las Licitaciones Públicas, pero seguía manteniendo vigentes los Reglamentos y que la asistían.

Es de esta manera que el 13 de Febrero 1990 el reglamento a la citada ley se modifica abrogando a Las Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes, Las Normas Generales para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como Las Normas de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal proporcionando funcionalidad a "LAAPS" y consecuentemente al dejar sin efectos los Reglamentos y Normas mencionadas agiliza los procedimientos ya que se evita tanto al convocante como al concursante el remitirse a todas ellas para presentarse en un Licitación Pública.

Estamos convencidos que al abrogarse las Normas y Reglamentos anteriores se dará a las Licitaciones fluidez y una nueva imagen debido a que el concursante no tendrá que remitirse a tantos documentos ya que solo manejará "LAAPS" y "RELAA", y por ende será mucho más fácil, para él, preparar la documentación necesaria para presentarse en un Licitación Pública, dando mayor garantía y calidad a las ofertas que se presenten a consideración de la convocante.

CAPITULO II

ANALISIS DEL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL

Dentro de la Legislación Mexicana, se encuentra en la cúspide la Constitución Política, de la cual emanan todas las leyes que regulan las actividades del Estado, como hemos venido analizando el fundamento de "LAAPS", se encuentra en el artículo 134 de la misma. Sin embargo, de 1917 a 1982, careció de sustento real que permitiera dentro de los causes de la legalidad, preservar la utilización racional de sus recursos económicos.

El precepto enmarcado en el artículo que nos ocupa no tuvo un antecedente en la Constitución de 1857, de hecho no fue propuesto siquiera por Don Venustiano Carranza, con espíritu previsor los legisladores del Congreso Constituyente de 1916, indicaron que era necesario agregar un artículo que regulara los concursos de todas las adquisiciones Públicas, para obtener así, las mejores utilidades posibles evitando

con esto los fraudes y favoritismos, situaciones bien conocidas en el antiguo régimen.

Como consecuencia de tal preocupación se sometió a la consideración de la Asamblea el texto del numeral 131 que, aprobado por unanimidad de votos fue convertido en el artículo 134 quedando como sigue:

Todos los contratos que el Gobierno tenga que para la ejecución de Obras Públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria y para que se presenten en sobre cerrado, que será abierto en Junta Pública.⁶

Es importante mencionar que el artículo que se analiza rigió, la ejecución de Obras Públicas dejando al margen las adquisiciones. Actividades que en su conjunto, conformaban el gasto de inversión física del Estado, y no obstante que en aquella época no existan precedentes se integró un

⁶Tena Ramírez, Felipe., Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México 1980, Pág. 983

mandato que vigilaba el ámbito de la Constitución Federal; lo que resulta extraño es que durante tantos años haya permanecido la omisión de regular en materia de adquisiciones, a pesar de que algunas Constituciones de Latinoamérica ya contemplaban esta materia.

A) DERECHO COMPARADO

Con el fin de reforzar el concepto manejado en los párrafos anteriores, en el cual afirmamos que en otras Constituciones ya se contemplaba la materia que nos ocupa, mencionaremos algunos artículos, de las mismas.

a) Costa Rica

ARTICULO 182. "Los contratos para la ejecución de Obras Públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades o en las Instituciones Autónomas, las compras que se hagan con fondos de estas Entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la Ley en cuanto al monto respectivo".⁷

⁷Andrade Sanchez, Eduardo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,, Edit. UNAM, México 1985, Pág. 335

b) El Salvador

ARTICULO 127. "Cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles, en que hayan de comprometerse fondos o bienes Públicos, deberán someterse dichas Obras o suministros a Licitación Pública, excepto en los casos determinados por la Ley".⁵

c) Honduras

ARTICULO 277. "Los contratos para la ejecución de Obras Públicas que celebren los poderes del Estado, las Municipalidades y las Instituciones Autónomas; las compras que se hagan con fondos de estas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante Licitación, de acuerdo con la Ley.

⁵Andrade Sánchez, Eduardo., Op. Cit., Pág. 335

Se exceptúan los contratos que tengan por objeto proveer a las necesidades ocasionadas por un estado de emergencia, y a los que por su naturaleza no pueden celebrarse sino con persona determinada⁹.

d) Panamá

NUMERAL 222. "La ejecución o reparación de obras Nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus Entidades Autónomas, semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a las mismas, se harán, mediante Licitaciones Públicas.

La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda Licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la Adjudicación".¹⁰

⁹Andrade Sánchez, Eduardo., Op. Cit., Pág. 336

¹⁰Andrade Sánchez, Eduardo., Op. Cit., Pág. 338

Podemos observar en las diferentes Constituciones que citamos, que el espíritu es preservar las finanzas Públicas, a través de un manejo sano de recursos materiales con que cuenta el Estado, para el logro de sus fines, desafortunadamente las nobles intenciones sucumben ante la corrupción que se presenta , no solo en nuestro país; sino en toda Latinoamérica, ya que la voracidad con que eran desviados los austeros presupuestos Gubernamentales, desvirtuó totalmente lo contenido en las disposiciones aplicables para tales efectos.

Afortunadamente con el paso de los años, la Administración Pública y sus Funcionarios, han tomado conciencia de tales situaciones, aunque estamos consientes de que la corrupción no ha desaparecido y tal vez no desaparezca jamás, el índice de corrupción ha disminuido en un grado considerable y, toda vez que se ha concientizado al Servidor Público de la importancia de que las Adquisiciones se lleven a cabo acorde a los procesos aplicables para tales fines, cada día son menos los Funcionarios corruptos y por ende el presupuesto que las Dependencias o Entidades tienen establecido para sus adquisiciones cumple con lo proyectado.

Es notable la similitud de problemas que se presentan en toda Latinoamérica respecto de los problemas de corrupción y falta de interés del Funcionario Público, por conocer la legislación en materia de adquisiciones, sin embargo como ya se menciona anteriormente poco a poco la mentalidad de estos ha cambiado originando así Funcionarios de gran calidad y conocimiento en la materia.

Podemos afirmar que derivado del interés que los diferentes países plasmaron en sus Constituciones Políticas, se ha reforzado el proceso adquisitivo en los mismos y en el caso de México se ha concientizado al Funcionario Público, erradicando casi por completo la corrupción en materia de adquisiciones.

CAPITULO III

TIPOS DE CONCURSOS

A) ASPECTOS GENERALES

Antes de iniciar este capítulo, mencionaremos que los concursos de adquisiciones básicamente son Nacionales e Internacionales, los primeros son aquéllos en los que se convoca única y exclusivamente a proveedores establecidos en el país, los cuales deberán contar con cuando menos un 50% de contenido Nacional en la fabricación de los equipos que cotizan incluyendo la mano de obra o en su defecto estar registrados en el programa de fomento correspondiente de la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial y cumplir con los grados de integración que se les requiera, e Internacionales que son aquéllos en los cuales el proveedor no es de origen Nacional y que por la calidad o el tipo de producto que ofrece es mas conveniente adquirirlo de él.

Derivado de lo anterior los contratos dependiendo del monto que se deba concursar pueden ser Mayores o Menores, pero esto lo estudiaremos más adelante; por el momento nos ocuparemos únicamente de distinguir los puntos mas relevantes entre concurso Nacional e Internacional.

B) DE LOS CONCURSOS INTERNACIONALES

Como ya se mencionó en un concurso Nacional participarán proveedores de origen Nacional, es muy importante mencionar que si después de celebrado éste, no se encuentran cuando menos dos proveedores que reúnan los requisitos suficientes para llevar a cabo las negociaciones o integra en forma total o por lo menos parcial el pedido o contrato que se pretende efectuar, la Dependencia o Entidad tendrá la opción de convocar a concurso Internacional, si como resultado de las negociaciones derivadas, se integran parcialmente los requerimientos; sólo se convocará de manera Internacional la parte que no logró Integrarse.

Otra situación en la cual es viable convocar de manera Internacional es cuando en la Dependencia o Entidad exista financiamiento, y el organismo financiero exija la celebración de un concurso.

Debemos tomar en cuenta que si los bienes que se requieren por la Dependencia o Entidad no pueden ser sustituidos por unos de procedencia nacional existirá la opción de concurso Internacional, de igual forma si parte de los bienes que sean de origen Nacional reúnen los requisitos de la convocante, ésta sólo concursará la parte o cantidad que no pueda ser suministrada por proveedores Nacionales.

Es importante hacer notar que si la producción de bienes nacionales escasea, la Dependencia o Entidad podrá también previa demostración de que era imposible solicitarlos a proveedores Nacionales convocar a licitaciones Internacionales. Así mismo, si los bienes no cumplen con la calidad requerida por la convocante o cuando el proveedor nacional no entregue en el tiempo que había pactado será factible un concurso Internacional.

C) PASOS ANTERIORES A LA CELEBRACION DE CONCURSOS

Para que una Dependencia o Entidad pueda celebrar un concurso deberá contemplar ciertos aspectos que mencionaremos de manera general ahondando únicamente en los que consideremos deben ser tratados más a fondo.

Como se mencionó en el CAPITULO II, una vez tomado en cuenta el tipo de bien o servicio que se va a concursar los presupuestos y demás situaciones, la Licitación se iniciará con una convocatoria, la cual debe contener lo siguiente:

- a) Nombre o razón Social de quien convoca**

- b) Numero de Concurso**

- c) Costo de las bases, fechas y horarios en que
podrán adquirirse**

- d) Fecha y hora de la celebración de la Licitación**

Una vez que estos aspectos se hayan tomado en cuenta, la convocatoria debe ser aprobada por el titular de la Dependencia o Entidad, o bien por el funcionario, que éste autorice para hacerlo, es necesario aclarar que las convocatorias para concursos Internacionales deberán ser aprobadas por la Secretaría, posteriormente se procederá a la publicación de la misma la cual deberá hacerse en el Diario Oficial de la Federación o diarios de mayor circulación aunado a esto la Dependencia o Entidad, tendrá la opción de colocar cartelones en sus instalaciones de la convocatoria para la licitación, es de suma importancia mencionar que en una sola convocatoria y siempre y cuando la Dependencia o Entidad lo considere conveniente se podrá convocar a varios concursos.

A continuación presentamos un ejemplo de convocatoria con el fin de dejar más claro este punto:

CONVOCATORIA PARA CONCURSOS DE ADQUISICIONES

CONVOCATORIA.- A todos los proveedores de la Administración Pública Federal que tengan interés en participar en el

concurso de Nacional Mayor relativo a la adquisición de los Bienes que se indican (Primera Publicación)

SECRETARIA DE GOBERNACION

OFICIALIA MAYOR

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS MATERIALES

Y SERVICIOS GENERALES

CONVOCATORIA

"A todos los Proveedores de la Administración Pública Federal que tengan interés en participar en el Concurso Nacional Mayor relativo a la Adquisición de los Bienes que se indican:

La Secretaría de Gobernación, en cumplimiento de las disposiciones que establece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles y el Reglamento de la misma, invita a todos

los Proveedores de la Administración Pública Federal, con registro vigente 1991, a participar en el Concurso Mayor que se indica a continuación:

No. DE CONCURSO	DESCRIPCION ENTREGA DE BASES Y COSTO	FECHA DE APERTURA DE OFERTAS
MSC-04-91	"VESTUARIO" DEL 5 AL 9 DE ABRIL \$300,000.00	11/X/ 91 12:00 HORAS

El acto de Apertura de Ofertas se llevará a cabo en el Salón de Sesiones del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Almacenes, sito en Abraham González No. 48-2o. Piso, Col. Juárez.

Las Bases y Especificaciones estarán a su disposición en la Dirección de Adquisiciones, Almacenes e Inventarios.- Departamento de Normas y Concursos ubicado en Abraham González No. 48-2o Piso, Col. Juárez de las 9:00 a las 13:00 horas, mismas que deberán ser entregadas mediante el pago de

la suma indicada la cual deberá cubrir en efectivo o en cheque certificado a nombre de la Tesorería de la Federación.

A T E N T A M E N T E

EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL COMITE
DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS,
SERVICIOS Y ALMACENES".¹¹

¹¹Diario Oficial de la Federación 21 Febrero 90, Pág. 7

El siguiente aspecto que se debe considerar una vez hecha la convocatoria, es la elaboración de las bases para el o las Licitaciones, indicándose también el costo de las mismas, o en su defecto. Si serán proporcionadas de manera gratuita.

Se deberá indicar el número de concurso con el fin de identificarlo de cualquier otro y se indicará también el número de requisición que le da origen.

Es de suma importancia proporcionar información específica de los bienes o servicios que se van a concursar y en su caso las indicaciones relativas a las refacciones que coticen los concursantes así como la asistencia técnica y capacitación, de ser posible se proporcionarán dibujos y planos de lo requerido, señalando las medidas que correspondan al sistema métrico decimal y si esto no fuera posible, se deberá indicar el por que no se hace de esta manera.

La convocante debe especificar, las cantidades que requiere, o una estimación de lo requerido, considerando también el tiempo de entrega, período de garantía, cantidad de muestras requeridas y como información adicional, el lugar de entrega,

la forma de empaque requerida, el transporte a utilizar, ya sea marítimo, aéreo o terrestre, los seguros a cubrir, así como la forma en que se deberán expedir las garantías y demás opciones que en determinado momento se pudiesen ser utilizadas.

Otros aspectos que son muy importantes y que deben ser tomados en cuenta son los de tipo meramente legal, ya que se debe indicar que documentos legales debe llevar la persona que acuda al acto de apertura de ofertas, sobre el particular comentaremos que invariablemente el concursante deberá presentar Testimonio Notarial en el cual se le otorguen facultades de Dominio, Administración o bien un Poder especial para participar en la Licitación de que se trate o en su defecto, carta poder.

En el supuesto de que el concursante opte por presentar carta poder, deberá estar ratificada la firma de quien otorga el poder ante Notario Público y deberá contener en su texto que el representante legal esta facultado para lo siguiente:

- a). Presentarse al acto de apertura de ofertas y de fallo,
- b). Firmar ofertas, cartas de garantía, pedidos o contratos y en el supuesto de que la convocante haya indicado que se deben firmar otro tipo de documentos indicar que está facultado para hacerlo, precisando la clase de documentación que va a ser firmada.

Además de los puntos mencionados, la convocante debe indicar la fecha y hora en que se celebrará el acto de apertura de ofertas, fecha en que se entregarán las cartas compromiso, cómo se efectuará el pago al Concurante, deberá indicarse si se permitirá escalación en los precios, así como quién pagará los impuestos que se generen.

Debe ser mencionado también, cuándo se procederá a la descalificación de un concursante y cuándo un concurso podrá ser declarado desierto, suspendido o cancelado, así como cuando procederá la rescisión de un contrato o pedido.

También es importante que la Dependencia indique, en qué casos los convocantes tendrán opción de inconformarse. A tal efecto consideramos que esta indicación está de más; ya que la propia "LAAPS", en su artículo 46 establece la forma en que deben inconformarse los concursantes.

La convocante debe proporcionar dentro de sus bases instructivos de llenado para el elaboramiento y entrega de las ofertas, indicando también que las ofertas deberán venir firmadas en todas y cada una de sus hojas por el representante legal, en el caso de que los bienes concursados fueran de fabricación especial, indicar al proveedor que éste debe anexar un programa de fabricación de los mismos donde indique el tiempo de producción y entrega, así mismo la convocante debe indicar la fecha y hora en que dichas ofertas deberán ser presentadas. Es muy importante indicar en las bases del concurso que las ofertas no serán sujetas de negociación.

Otro punto muy importante es el que la convocante debe integrar dentro del paquete de las bases un modelo del

contrato que se firmará en el supuesto de que le sea adjudicado el contrato.

Una variante muy interesante es cuando se convoca a concurso Internacional y se prevé enviar bases al extranjero, en este supuesto la convocante debe especificar las monedas que podrán utilizarse, el tipo de cambio que operará, los idiomas en que se podrán presentar las ofertas, condiciones CIF, entendiéndose por "CIF" (el costo más seguro y flete), las opciones para fabricación ya sea totalmente en el extranjero o con grado de integración Nacional, la forma en que se procederá en caso de controversia y la preferencia que se dará a Proveedores Nacionales así como los puntos antes mencionados (costo de las bases, modelo de contrato, fecha de apertura de ofertas, etc.).

Un aspecto que también es necesario considerar, es el hecho de que, cuando se envíen bases al extranjero deberá hacerse por correo certificado con acuse de recibo y la entidad deberá guardar sus comprobantes para el caso de que llegase a presentarse una controversia.

En el CAPITULO II, se expresó, que las garantías deben constituirse indicando el nombre completo de la convocante, sin embargo, cuando una Dependencia cita a concurso la fianza de garantía se debe expedir a favor de la Tesorería de la Federación. Dicha garantía deberá ser entregada en sobre sellado una vez realizado el concurso y cuando se haya otorgado el fallo, la convocante devolverá a los perdedores la garantía otorgada.

D) DEL INICIO Y TERMINACION DEL CONCURSO

a) De la Recepción de Ofertas

Una vez que han sido considerados los puntos que se mencionaron en los párrafos anteriores, el concurso dará comienzo el día prefijado con la recepción de las ofertas, existen varias formas de recibir las ofertas; la más común es aquélla en que el proveedor se presenta directamente a entregarla en el lugar indicado en la convocatoria, tomando en cuenta que deberá hacerlo una

hora antes de iniciarse el concurso, otra forma de recibirlas es por télex, telegrama o facsímil, en éstos sólo se aceptarán si son entregadas un día hábil anterior al acto de apertura de ofertas. El funcionario que las reciba de cualquiera de las formas indicadas, pondrá sello, fecha y en su caso firma, en el caso de así requerirse se podrán adjuntar catálogos, muestras e información adicional.

De acuerdo a como se vayan recibiendo las ofertas, se elaborará un listado en el que se indicarán los nombres o razones sociales de los concursantes adjuntando a la misma el listado de las recibidas por télex, correo o facsímil así mismo, se registrará el nombre del representante legal.

b) De la Apertura de Ofertas

En la fecha previamente señalada, y antes de iniciar el evento, se deberá llevar a cabo el registro de participantes, quienes tendrán que presentar

forzosamente la documentación que enseguida se indica, de acuerdo al artículo 26 de "LAAPS".

- Ofertas, en sobre cerrado de manera inviolable.
- Garantía para el cumplimiento de las proposiciones.
- Poderes Notariales
- Registro en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.
- Muestras, de catálogos e información adicional que se haya solicitado.

Cumplidas estas formalidades, la apertura de ofertas se iniciará a la hora indicada, interviniendo únicamente los que se hayan registrado, ante la presencia de los funcionarios designados para presidir el acto.

El presidente del Comité de Compras o la persona que éste designe, comenzará con la apertura de las ofertas una por una, revisando la documentación presentada, en el supuesto de que ésta no satisfaga lo requerido será desechada indicando al concursante las causas de su descalificación, solicitando se retire del recinto, y

se continuará con el siguiente una vez terminado el proceso de apertura y revisión de documentos se procederá a dar lectura en voz alta a las propuestas presentadas. Es en este momento, donde queda palpable la transparencia del proceso de abasto, puesto que cada proveedor conoce las ofertas de sus competidores, otorgándose al interesado la oportunidad de inconformarse ante cualquier anomalía.

En ocasiones, por el cúmulo de participantes, se nombra de común acuerdo un representante para que revise la veracidad de los documentos presentados.

Es importante que hagamos notar que una vez iniciado en acto de apertura, no se permitirá la entrada a ningún participante más, ni se recibirá, documentación o sobre alguno que contenga ofertas.

Generalmente el acto de apertura de ofertas se lleva a cabo en la República Mexicana, para los casos de excepción en que la Dependencia o Entidad, considere conveniente celebrar dicho acto en el extranjero, se

necesitará forzosamente la autorización escrita de la Secretaría.

El acto de apertura concluye: una vez que se han leído todas las propuestas presentadas, levantándose un acta circunstanciada de todo lo ocurrido, misma que deberá ser firmada por todos los participantes.

Para el caso de concurso Internacional, se seguirá el mismo procedimiento, leyendo las ofertas siempre en idioma Español, para las ofertas presentadas en moneda extranjera se hará la conversión a Moneda Nacional, al tipo de cambio fijado por el Banco de México, el día inmediato anterior. De ser posible, dicha conversión se realizará dentro del acto de apertura.

c) De la Adjudicación

De acuerdo a lo indicado por "LAAPS", la adjudicación podrá darse en el mismo acto de apertura de ofertas o bien en fecha posterior, que no podrá exceder de 30 días

término que establece el artículo 34 de "LAAPS", por reformas del (D.O. 7/I/88), agregando que contra la resolución que contenga el fallo, no procederá recurso alguno, pero los interesados podrán inconformarse ante la SECOGEF, fundamentándose en el artículo 46 de "LAAPS". En la propia redacción, encontramos que surge una contradicción ya que la inconformidad siguiendo los postulados del Derecho Administrativo, es por si misma un recurso que garantiza la audiencia de un afectado. Adicionalmente a esto se agrega que la resolución que contenga el fallo y que haya sido dictada en contravención a las normas vigentes, será nula de pleno derecho, sin embargo no indica a quien compete decretar la nulidad.

Cuando de las posturas presentadas en la licitación se aprecie que ninguno de los participantes ofreció las condiciones requeridas, o las que hubiese fuesen inaceptables, las Dependencias o Entidades, procedan a convocar a una nueva operación, según lo dispone el último párrafo del artículo 34 de "LAAPS", de manera que ya no se habla de Licitaciones Públicas desiertas.

Sobre este particular, la Secretaría de Programación y Presupuesto emitió el oficio número 24-973, a fin de interpretar la adición al artículo 34, en los siguientes términos:

- a) Este supuesto elimina la posibilidad de la participación de proveedores externos al proceso de compra original; por lo cual, cuando exista una, dos o más ofertas que satisfagan todos y cada uno de los requisitos y condiciones de las bases de la licitación o de las solicitudes de cotización y, los precios sean aceptables por corresponder como máximo a los vigentes en el mercado, la Dependencia o Entidad convocante, previa evaluación de dichas propuestas, deberá proceder a adjudicar el pedido o contrato respectivo al proveedor que ofrezca mejores condiciones en todos los sentidos.

- b) Cuando de entre los proponentes no exista ninguna oferta que cumpla los requisitos establecidos en las bases de la licitación o en las solicitudes de cotización, según el caso, o bien, sus precios no

sean aceptables, la Dependencia o Entidad convocante deberá precederse en el caso de que, ningún proveedor solicite o recoja las bases de la licitación, nadie se registre para participar en el acto de apertura de ofertas, o no se presente propuesta alguna en el procedimiento de compra inicial.

- c) En cuanto a la segunda convocatoria a que se refiere el inciso anterior, deberá ser para dar inicio a un nuevo procedimiento de adquisición, arrendamiento o prestación de servicios de la misma naturaleza que la primera, es decir, "solicitud de cotización" a cuando menos tres proveedores para las operaciones realizadas al amparo de la fracción II del artículo 39 de "LAAPS", Invitación directa por escrito para las efectuadas con fundamento en la fracción III del mismo numeral (a las cuales también se les denominará "licitaciones simplificadas", "licitaciones por invitación directa", "adjudicación mediante invitación a cuando menos ocho proveedores", cuyo procedimiento

es similar al de la licitación pública, con la diferencia de que la convocatoria pública se sustituye por invitaciones directas); y "convocatoria pública" cuando se trate de licitaciones públicas.

- d) Cuando en una operación de adquisición, arrendamiento o prestación de servicios, una o varias partidas sean declaradas desiertas por no haberse presentado ninguna propuesta, o si habiéndolas, éstas no son aceptables para la Dependencia o Entidad, deberá iniciarse un nuevo procedimiento que de acuerdo al monto de las partidas declaradas desiertas les corresponda según lo establecido en el artículo 39 de "LAAPS".
- e) Si un proveedor es descalificado, podrá volver a participar en la operación a que se convoque, siempre y cuando cumpla con los requisitos exigidos en las bases de la licitación o en las solicitudes de cotización.

f) En el supuesto de que tampoco en la segunda convocatoria hubiese sido posible adjudicar el pedido o contrato respectivo, la Dependencia o entidad podrá proceder a solicitar cotizaciones de otros proveedores y adjudicar a aquél que satisfaga sus necesidades y ofrezca las mejores condiciones en todos los aspectos. En dichos procedimientos las ofertas deberán ser entregadas en sobre cerrado y, su apertura deberá ser en presencia de por lo menos un servidor público del área de adquisiciones y del órgano de control interno.

g) De conformidad con lo establecido en el artículo segundo Transitorio del Decreto de Reformas a "LAAPS", publicado en el (D.O.7/I/88), los puntos 13.1 y 13.2 de la Norma de Concursos, han quedado derogados por oponerse a lo dispuesto en el numeral 34 antes señalado. Por lo anterior, las bases de las licitaciones, en los puntos correspondientes a: "Declarar desierta una licitación" y los "Procedimientos a seguir cuando una licitación se declare desierta", deben ser sustituidos.

h) Finalmente una licitación se declarará desierta cuando:

.Ningún proveedor solicite o recoja las bases.

.Ningún proveedor se registre para participar en el acto de apertura de ofertas.

.Cuando ninguna de las ofertas presentadas cumpla con los requisitos establecidos en las bases o sus precios no fueran aceptables.

En estos supuestos se procederá a convocar a una nueva licitación, ya sea de carácter nacional o internacional, según el caso.

Una vez otorgado el fallo deberán realizarse en un término no mayor de 20 días hábiles contados a partir de la fecha en que se hubiese notificado éste.

Si los organismos así lo decidiesen podrán celebrarse contratos preparatorios en cuyo caso el contrato definitivo deberá celebrarse en 30 días como máximo.

Si por causas imputables al proveedor el contrato no se llega a perfeccionar, perderá la garantía del sostenimiento de la oferta que haya presentado, y aquél se adjudicará al participante que haya obtenido el segundo lugar en las propuestas presentadas.

Por ser las licitaciones públicas actos en donde se tutelan los intereses de la Federación, el fallo es personalísimo, ya que atiende las cualidades especiales reunidas por el proveedor al que se otorga, partiendo de esta afirmación diremos que los derechos y obligaciones que se deriven de un contrato adjudicado, no podrán cederse ni en forma parcial o total, ya que si esto sucediera, no serviría de nada el artículo 134 Constitucional.

Finalmente, "LAAPS" en su artículo 42 expresa quiénes serán las personas que no podrán presentar propuestas situación que ya definimos con anterioridad.

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO ANTERIOR A LA CELEBRACION DE LOS CONCURSOS

A) ASPECTOS GENERALES

Antes de entrar en materia diremos que un concurso de adquisiciones es un procedimiento para adquirir bienes, mercancías y materias primas a través de la participación activa de varios proveedores quienes presentan presupuestos o cotizaciones estando en igualdad de circunstancias ya que todos conocen las bases del concurso, precios y otras condiciones ofrecidas por los demás participantes, con el fin de que les sea adjudicado un pedido o contrato.

Durante un concurso se presentan varias posturas dentro de las cuales la parte convocante decidirá cual de ellas es la más conveniente a su presupuesto, tomando siempre en

consideración la calidad y el servicio que se le oferta, por desgracia y como veremos mas adelante la ley limita en sus decisiones de elegir al ganador a la Dependencia o Entidad.

B) ASPECTOS RELEVANTES

Para realizar un concurso las Dependencias y Entidades deberán tomar siempre en consideración los siguiente:

Todo gasto de adquisición, arrendamiento o prestación de servicio, deberá sujetarse a lo establecido por La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, sin perjuicio de lo establecido por "LAAPS", así mismo en su caso se sujetará a los Presupuestos Anuales de Egresos de la Federación y el Departamento del Distrito Federal.

En el supuesto de que la Dependencia o Entidad no cuente con saldo disponible en su presupuesto, deberá abstenerse de formalizar o modificar pedidos o contratos en las materias reguladas por "LAAPS".

Toda adquisición arrendamiento o servicio, que tenga procedencia extranjera, y que valla a ser utilizado en nuestro país, se regirá por lo dispuesto en "LAAPS", sin perjuicio de la observancia de las disposiciones legales que resultasen aplicables.

C) DE LOS CONCURSOS

La Entidad deberá determinar si el concurso es Nacional o Internacional, Mayor o Menor tomando en cuenta los proveedores y los montos, del contrato o contratos que se van a adjudicar, una vez realizado lo anterior, fijará la fecha en que se publicarán las convocatorias y se entregarán bases para la Licitación.

Se determinará la fecha en que tendrá verificativo el acto de apertura de ofertas, fallo y firma de los pedidos o contratos, especificando siempre si el fallo será comunicado a los concursantes en el mismo acto de apertura de ofertas o en fecha posterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de "LAAPS".

Es recomendable que el fallo se comunique a los participantes en fecha posterior al acto de apertura, ya que la Dependencia o Entidad cuenta con el tiempo suficiente para preparar un cuadro comparativo que les permitirá analizar las propuestas presentadas, de tal forma que la convocante tenga la opción de emitir un fallo conveniente y que se ajuste al presupuesto.

En relación con el párrafo anterior y como comentamos en el inicio de este capítulo, "LAAPS" limita en su decisión a la convocante ya que establece en su artículo 34 que si después de analizar el cuadro comparativo da como resultado que dos o más concursantes satisfacen los requerimientos de la convocante, el pedido o contrato se adjudicará a quien presente la oferta mas baja, situación con la cual diferimos ya que en la mayoría de los casos el proveedor que presenta la postura más baja, no cumple con los tiempos de entrega que propuso debido a que generalmente propone situaciones que de ninguna manera puede cumplir. A mayor abundamiento y a efecto de dejar claro lo anterior citaremos un pequeño ejemplo de lo mencionado anteriormente.

"La Empresa X propone la entrega de 100 equipos de computo en 20 días, cuando en realidad son 30 días los que tarda en sacarlo completamente terminado de su línea de producción o bien no tiene la capacidad de producción suficiente para cumplir con los tiempos de entrega, al hacer su propuesta maneja tiempos de entrega insuperables para sus competidores, razón por la cual se le adjudica el fallo. Sin embargo, la realidad es totalmente distinta ya que no podrá cumplir con lo propuesto".

Si bien es cierto la Dependencia o Entidad tiene la opción de hacer efectivas las garantías que se le entregan en el inicio del concurso, también lo es que el incumplimiento en la entrega del bien o servicio, le ocasiona detrimentos y atrasos en los programas o actividades que ya tenía previstas realizar con en equipo en cuestión.

Por tal motivo proponemos se reforme éste artículo dando opción a la convocante de emitir el fallo a favor del proveedor que considere mas adecuado, tomando siempre en

cuenta las dos o tres propuestas que satisfacen sus necesidades.

Es importante mencionar que lo antes propuesto puede ser un arma de dos filos ya que por desgracia dentro de nuestra Administración Pública el otorgamiento de estas facultades podrían dar origen a que se cometieran ilícitos y contubernios entre Funcionarios y Concursantes, ya que por desgracia y debido a la corrupción que existe en las Dependencias y Entidades Gubernamentales, se torna en una reforma muy seria y complicada. Sin embargo debemos recordar que también existe una Ley que sanciona a los Funcionarios

Públicos y por supuesto "LAAPS", sanciona a los proveedores incluso con la cancelación de su Registro como proveedor de la Administración Pública Federal.

Proponemos también se establezca un proceso en el cual se fijen multas extremadamente altas y sanciones de carácter penal sin derecho a fianza, para aquellos que lo hicieren, ya que con estas medidas se evitaría casi totalmente la existencia de actos ilícitos en la adjudicación de un

concurso de adquisiciones, es de suma importancia que en toda licitación intervenga un representante de La Secretaría de la Contraloría General de la República, y si esto no es posible por la falta de personal por lo menos que estén presentes en las licitaciones que impliquen cantidades considerables.

Estas sugerencias aunque pudiesen parecer exageradas, tratan única y exclusivamente de evitar que se cometan actos ilícitos, además de proporcionar la seguridad a la Dependencia o Entidad de que el adjudicado cumplirá cabalmente con su propuesta.

Otra situación que se debe contemplar antes de celebrar un concurso es la de nombrar al funcionario que reciba las ofertas y garantías y lleve a cabo el registro de quienes asistan al acto de apertura de ofertas.

En relación con el párrafo anterior los artículos 32 y 33 de "LAAPS", establecen la forma en que deberán constituirse las garantías para el sostenimiento de las ofertas, para el cumplimiento del pedido o contrato, y en su caso la operación de los equipos.

Es muy importante aclarar que las fianzas entregadas a la Dependencia o Entidad deberán contener el nombre completo de quien convoque a una licitación ya que en muchas ocasiones los concursantes por error y en otras con toda intención utilizan las abreviaturas de quien convoca a una licitación por ejemplo:

" Si el nombre correcto de la Dependencia es COLEGIO NACIONAL DE EDUCACION PROFESIONAL TECNICA, la expiden a nombre de "CONALEP", que aunque es la abreviatura con la que se le conoce normalmente no es su nombre correcto o bien en lugar de expedirlas a nombre de LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, utilizan "SECOFI", la razón por la cual nos parece importante mencionar esta situación es debido a que para efectos de nuestras Leyes no existen ni el "CONALEP" ni "SECOFI", y en caso de hacer efectivas las garantías las compañías afianzadoras desconocerían a quien pretenda hacer valer una garantía".

En base a la experiencia que hemos tenido en diversos concursos de adquisiciones, nos hemos dado cuenta que los proveedores utilizan en forma premeditada la expedición de

sus garantías con la abreviatura de la Dependencia o Entidad evitando con esto que las mismas se les hagan efectivas.

Es importante aclarar que dicha situación no es imputable únicamente a los concursantes ya que en muchas ocasiones los funcionarios de las Dependencias o Entidades no ponen la debida atención al revisar las garantías presentadas o lo que es peor no están ni siquiera enterados de que tal situación les pudiese ocasionar problemas y por ende al momento de tratar de hacer efectivas las garantías, se presentan problemas, ya que las instituciones de fianzas no aceptan pagarlas argumentando que las mismas no existen, y aunque nos sea difícil aceptarlo para nuestras leyes Tampoco existen tales Dependencias o Entidades.

Otro aspecto importante que debe tomarse en cuenta antes de celebrarse un concurso, son los inventarios de los bienes así como la disponibilidad real del personal para la prestación de los servicios, "REELA" establece en su Capítulo II, la programación y presupuestación, relacionado con esto "LAAPS", en su artículo 14 establece los criterios generales a que deberá sujetarse la programación y presupuestación de las

adquisiciones, arrendamientos y servicios que realicen las Dependencias o Entidades.

Uno de los puntos mas interesantes y que es digno de considerarse, es cuando varias Dependencias o Entidades determinan consolidar alguna adquisición, arrendamiento o servicio, para tal efecto, deberán integrar un comite en el que participará un representante de cada una, dicha consolidación se efectuará por cada línea de productos afines, que se vayan a adquirir.

Se debe tomar en cuenta que los productos que se coticen sean preferentemente Nacionales, salvo que los términos de calidad y precio convengan mas a la convocante haciéndolo con proveedores extranjeros, en cuyo caso la Entidad o Dependencia deberá elaborar un dictamen que justifique la conveniencia.

Un punto que consideramos muy importante es el que menciona el Artículo 7o. de "REELA", mismo que indica que las entidades deberán estudiar la factibilidad de una adquisición mediante arrendamiento con opción a compra.

En relación a este punto creemos que esta opción de adquisición presenta dos factores importantes que se deben tomar en consideración:

1. No es conveniente cuando se trata de bienes que con el paso del tiempo sería mucho mas cara la adquisición, tomando en cuenta que el precio real al que se va a adquirir el bien o servicio puede duplicarse con lo pagado como rentas y el precio de compra final, a menos que la Entidad o Dependencia realice una negociación muy conveniente o en su defecto no tenga en el momento la cantidad suficiente para adquirirlos.
2. Por otra parte creemos que cuando se trate de bienes principalmente de informática, esto es Computadoras, Programas etc, se convierte en una buena opción ya que al ser un área sujeta a cambios constantes los equipos y programas se convierten rápidamente en obsoletos y por ende es necesario renovarlos frecuentemente.

Es conveniente analizar también los aspectos contables ya que en ocasiones es mas conveniente un arrendamiento financiero debido a que las rentas se reflejan como gastos y en consecuencia son deducibles para efectos de impuesto sobre la renta.

Las Dependencias y Entidades realizarán la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, y formularán los programas respectivos considerando:

- 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;

- 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;

- III. Los planos, proyectos normas de calidad, especificaciones y programas de ejecución, cuando se trate de adquisiciones de bienes para obras públicas;
- IV. Los requerimientos de los programas de conservación, mantenimiento y ampliación de la capacidad de los servicios públicos;
- 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
- 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

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

adquisiciones, o pedidos que vayan a hacerse en el país o en el extranjero.

Así mismo obtener autorizaciones presupuestales que sean Necesarias de la Secretaría de Programación y Presupuesto a que se refiere el artículo 14 de "LAAPS", el cual manifiesta que en la presupuestación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, las entidades deberán estimar los recursos correspondientes a sus programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones, así como aquellos relativos a la adquisición de bienes para su posterior comercialización, incluyendo aquellos que habrán de sujetarse a procesos productivos.

Una vez realizado lo anterior las Entidades deben remitir sus programas y presupuestos a la Dependencia Coordinadora de Sector el la fecha que esta última señale.

Las Dependencias Coordinadoras deberán enviar los programas a la Secretaría, estando en el mismo supuesto aquella entidad que no se encuentre agrupada en ningún sector.

Una vez que estos programas sean analizados por la Secretaría la misma se cerciorará de que Dependencias y Entidades instauren Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento, las que analizarán la importancia de las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios tanto de procedencia Nacional como Extranjera, que contraten, correspondiendo a la Secretaría el fortalecer la comunicación de las Dependencias con los Proveedores Nacionales, así mismo esta última tendrá la facultad de establecer las bases para la formación de las Comisiones Mixtas o en su defecto autorizará los supuestos en los cuales no se establezcan dichas Comisiones.

D) REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS PROVEEDORES

En virtud de la importancia que tiene el poder de compra de el Estado, dentro del mercado Nacional, se pueden inducir acciones tendientes a dar cumplimiento a las estrategias marcadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Por tal motivo las adquisiciones Gubernamentales deben recaer en bienes o servicios con calidades satisfactorias y ser entregados en los tiempos requeridos y en los lugares correctos.

Así, la gran cantidad de recursos de que Dispone el Estado para cumplir cabalmente con sus programas, tienen que ser empleados de manera que le sean aseguradas , por una parte, las mejores condiciones de contratación, y por la otra, que quienes le provean, tengan la suficiente capacidad técnica y económica para hacerlo.

Todo proveedor que desee participar en una Licitación Pública deberá reunir y cumplir ciertos requisitos, uno de ellos es el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, dicho registro surge en 1946 como un órgano regulador de la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e inspección Administrativa, la cual posteriormente lo traslado a la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Desde sus orígenes hasta nuestra época adoleció de muchas funciones por el excesivo y complicado trámite de inscripción , modificación o revalidación, que lejos de agilizar la operación de abasto, la convertía en una instancia innecesaria que duplicaba otros registros.

Con la entrada en vigor de la Ley de Inspección de Adquisiciones, en 1965, se volvieron a establecer los requisitos para inscribirse en el Padrón de Proveedores, aunque los viejos vicios subsistieron, más adelante en 1972, por reformas a la legislación de la materia, se sigue atribuyendo la facultad de controlarlos a la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Siete años después "LAAPS", ordenó que la Secretaría de Comercio se encargara de regular los Padrones y posteriormente la Secretaría de Programación y Presupuesto, situación que impera hasta hoy en día.

Dentro de los capítulos II de "LAAPS" y III de "REELA" se regula la forma en que se debe obtener éste padrón el cual tendrá una vigencia indefinida, pero para efectos de una Licitación se deberá revisar que el Proveedor cuente con un pago anual de refrendo, ya que las Dependencias o Entidades solo podrán fincar pedidos a aquellos proveedores que cuenten con él, clasificandolos de acuerdo a su actividad, capacidad técnica ubicación etc.

Todo proveedor que desee inscribirse en el Padrón al cual nos referimos anteriormente deberá solicitarlo por escrito en los formatos que establezca la Secretaría, acompañando a éste la información y documentación que establece como requisito el artículo 10o. de "REELAA", dependiendo de su Naturaleza Jurídica y características.

El Artículo 10o. de "REELA" señala lo siguiente:

I. Datos Generales.

II. Capacidad Legal.

III. Capacidad Económica y Técnica, así como los bienes y servicios que produce, distribuye o vende según su actividad.

IV. Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes y de acuerdo a las disposiciones legales aplicables en la Cámara que le corresponda.

V. Constancia de Pago de Derechos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VI. Ultima Declaración Anual del Impuesto Sobre la Renta o estados financieros, según corresponda.

VII. Los demás documentos e información que la Secretaría considere pertinentes a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley.

Tratándose de Extranjeros se exceptuara lo señalado en la Fracc. VI, pero presentarán la documentación que les requiera la Secretaría, misma que deberá estar traducida al Español por perito autorizado para ello.

A lo anteriormente señalado cabe hacer las siguientes consideraciones:

- a). Dentro de los puntos que se señalan como requisitos que el interesado debe cumplir, se indica en la fracción III, que se debe tener capacidad Económica y Técnica, en muchas de las

ocaciones para inscribir al Proveedor en la especialidad de que se trate, la Secretaría solicita que el interesado tenga experiencia, en este, caso se pide un curriculum de los responsables técnicos de la empresa o interesado, sin embargo esto se vuelve contraproducente ya que si derivado de el análisis que lleve acabo la Secretaría si ésta no considera que la información presentada sea la correcta rechaza al pretenso el registro y en ocasiones un trámite que a nuestra consideración debiese ser rápido, se vuelve tedioso y molesto para quien desea obtener su registro en el Padrón, si bien es cierto que la Secretaría requiere que el interesado cumpla con diversa información, también lo es que mucha de la información solicitada en la mayoría de los casos no es la adecuada y en ocasiones tomada en cuenta.

b). En el caso de los Estados financieros a los que se refiere la fracción VI, estos deben estar avalados por contador titulado y presentarse vigentes, a nuestra consideración deberían solicitarse en una sola oración en el tiempo que se evalúa la solicitud, en la practica éstos son requeridos en varias ocasiones al interesado en virtud de que si por desgracia al llevar a cabo el análisis de su documentación resulta que tiene fallas con las carpetas presentadas y vence el tiempo de vigencia de su estado financiero, esto se convierte en una falta a los requisitos y en consecuencia, atrasa la tramitación de su registro. Proponemos que para la obtención del Registro debería tomarse en cuenta únicamente la documentación presentada en un inicio e ir actualizando la información y documentación que en su momento no reúna lo solicitado, abriendo un expediente con la razón o datos de el interesado, dando a este plazos improrrogables para presentar la información y

en caso de no hacerlo dar de baja ese expediente.

A mayor abundamiento y a manera de propuesta sugerimos se simplifique la tramitación a una sola presentación de documentos y en el caso de que por algún motivo no reunieran los requisitos que se solicitan se emita un oficio el cual indique el o los documentos omitidos concediendo un plazo no mayor de 15 días para rechazar toda la documentación presentada, de lo contrario al rechazarla por completo orillan al solicitante a cometer nuevos errores ya que tiene que complementar la información requerida y volver a reunir toda su documentación omitiendo en la mayoría de los casos alguno de los documentos que ya había presentado con anterioridad.

El artículo 22 de "LAAPS" menciona quienes están exceptuadas de inscribirse en el Padrón Proveedores:

I. Las personas que provean a las Dependencias o Entidades de artículos perecederos, granos, productos alimenticios básicos o semiprocesados, o bien usados.

II Los campesinos, comuneros o grupos urbanos marginados que contraten con las Dependencias o Entidades, ya sea directamente o a través de Personas Morales o agrupaciones legalmente constituidas por ellos.

III. Quienes provean bienes o presten servicios a las Dependencias y Entidades, en las condiciones que señala la fracción III del artículo 37.

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 de la propia ley.

Es importante mencionar que cuando el proveedor presenta su solicitud de inscripción dentro del plazo establecido por la ley mismo que es de 15 días hábiles, y desea presentarse a una Licitación deberá hacerlo cumpliendo con los siguientes puntos.

I. Deberá declarar por escrito que su registro se encuentra en trámite.

II. Deberá presentar constancia de la solicitud de inscripción que contenga el sello o acuse de recibo de la Secretaría.

Cabe aclarar que para la firma del pedido o contrato el adjudicado debe presentar su registro autorizado, si la Secretaría no resuelve en el plazo que fija el artículo 21 de "LAAPS", el interesado podrá contratar, presentando a la Dependencia o Entidad lo siguiente:

I. Declaración por escrito señalando que se encuentra en el supuesto que menciona el artículo 21 de "LAAPS".

II. Constancia de la solicitud de inscripción presentada en la Secretaría, misma que deberá contener el sello o acuse de recibo de esta.

Además de lo mencionado anteriormente, las Dependencias o Entidades solo podrán fincar pedidos o contratos con las personas que estando inscritas en el Padrón mencionado, hayan cubierto el pago anual de derechos, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Derechos y como ya lo mencionamos con aquellos que estén exceptuados de hacerlo.

E) SUSPENSION Y CANCELACION DEL REGISTRO

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

Los casos en que se podrá suspender son los siguientes:

- I. Si el Proveedor se declara en quiebra, o bien quede sujeto a concurso de acreedores.

Esta situación creemos es muy clara ya que el Proveedor se vería imposibilitado para cumplir un contrato, en el entendido de que la quiebra o concurso deberá ser dictada por autoridad judicial.

- II. Cuando el Proveedor no cumpla en sus términos, por causas que le sean imputables, con algún pedido o contrato a que se hubiese comprometido y de ésta manera perjudique con ello los Intereses de la Dependencia o Entidad.

Este supuesto podría en determinado momento dejar sin defensa a el Proveedor ya que no se señala a juicio de quién o bajo qué parámetros, se califica el incumplimiento.

III. Cuando el Proveedor se niegue a dar facilidades necesarias para que las Dependencias o Entidades, ejerzan las facultades de comprobación y verificación que les otorga "LAAPS".

Cuando desaparezcan las causas que motivaron la suspensión del registro, el Proveedor lo deberá acreditar ante la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dispondrá lo conducente a fin de que dicho registro vuelva a surtir todos sus efectos legales.

El contenido legal de este precepto no es muy claro ya que no dice que sucedería si las causas que motivaron la suspensión no desaparecieran.

F) CANCELACION DEL PADRON DE PROVEEDORES

En este sentido manifestaremos que la cancelación del registro del proveedor es la sanción más drástica que se le puede imponer, por que ello implica vedarle toda posibilidad de venderle al Gobierno Federal, en este sentido el artículo 24 de "LAAPS", enumera las causales que por su gravedad ameritan privar de éste Registro al proveedor.

Podrá suspenderse el registro en los siguientes casos:

- I. Cuando el Proveedor proporcione información falsa de su inscripción o actué con dolo y mala fe en alguna licitación.
- II. Cuando el Proveedor incumpla con un pedido o contrato por causas imputables a él, perjudicando gravemente los intereses de la Dependencia o Entidad.
- III. Por incurrir en actos, prácticas u omisiones que lesionen el interés general o la economía Nacional.

- IV. Cuando el Proveedor se declare en quiebra y se compruebe que ésta es fraudulenta.

- V. Cuando el Proveedor acepte pedidos o contratos en contravención a lo establecido por la Ley, por causas que le fuesen imputables.

- VI. Declarársele incapacitado legalmente para celebrar actos o contratos de los regulados por "LAAPS".

- VII. Cuando el Proveedor deje de reunir los requisitos necesarios para estar registrado en el Padrón de Proveedores.

A manera de conclusión del presente capítulo manifestaremos que en un sentido muy general estos son los aspectos mas importantes que se deben considerar antes de convocar a una Licitación Pública.

CAPITULO V

ACTOS ILICITOS EN LA CELEBRACION DE CONCURSOS

A) DEL ACTO PROPIAMENTE DICHO

Para el desarrollo del presente capítulo analizaremos algunas definiciones de lo que es un acto:

ACTO ADMINISTRATIVO. "Es la declaración de voluntad de un órgano de la Administración Pública, de la Naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa".¹²

ACTOS PROPIOS. "Son expresiones de la voluntad humana realizadas directamente o por medio de la representación

¹²De Pina Vara, Rafael., Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 1980, Págs. 49 a 51

con el fin de crear, modificar o extinguir algún derecho o situación Jurídica".¹³

De acuerdo con un principio general de Derecho, unánimemente admitido, contra ellos no es lícito accionar a quienes los hayan realizado ni a sus sucesores legítimos.

Podemos definir que un acto es toda aquella manifestación de la voluntad humana que tiende a crear, modificar o extinguir un derecho u obligación, el cual se realizará conjunta o individualmente.

ACTO ILICITO. Acción u omisión consistente en hacer lo que está legalmente prohibido u omitir lo que, en determinadas circunstancias, se está obligado a realizar, ilícito es todo acto contrario al derecho.

Todo acto que contravenga lo dispuesto por "LAAPS" y "REELA", será considerado como un acto ilícito, ya sea cometido por un concursante o bien por una Dependencia o Entidad y por tanto deberá llevar aparejada una sanción,

¹³De Pina Vara, Rafael., Op. Cit. Pág. 49 a 51

administrativa y en el caso de así requerirse, de tipo penal.

B) DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

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

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

En virtud de que suelen emplearse indistintamente los términos infracción y sanción, conviene establecer la diferencia entre estos, por lo cual diremos que infracción

es la ruptura del orden normativo, derivada de una conducta que se expresa en un mundo objetivo, en tanto que sanción es la consecuencia que se presenta por la realización de ese acto.

La Ley en análisis establece que Programación y Presupuesto tiene la facultad de imponer multas a quienes cometan un acto u omitan alguna obligación, equivalente a un rango que va desde diez hasta mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de la infracción.

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

Por último en artículo 60 de "LAAPS", concede a la Contraloría General de la Federación la posibilidad de castigar administrativamente a los servidores públicos del Gobierno, que de alguna manera atenten contra los principios establecidos en la Ley que nos ocupa. Desde un punto de vista jurídico, y en defensa de las garantías de

audiencia y de legalidad, este capítulo de la Ley contempla los criterios en los que se basará la autoridad para imponer las sanciones a las que nos hemos referido, tomando en cuenta los siguientes criterios:

- a). La importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de eliminar prácticas tendientes a infringir de alguna manera las disposiciones vigentes.
- b). Si fuesen varios los responsables, cada uno de ellos será sancionado, con el total de la multa que se aplique.
- c). En caso de reincidencia, se impondrá una multa mayor dentro de los límites expresados en el numeral 58, o en su defecto, se duplicará la que se hubiese aplicado con anterioridad.
- d). Si aún subsistiese la infracción, se castigará al responsable como si fuera reincidente, por cada día que transcurra.

Como mencionábamos con anterioridad, para salvaguardar las garantías del afectado, siempre que se imponga una molestia en su persona, domicilio, documentos o posesiones, debe mediar un mandato escrito elaborado por autoridad competente, y el mismo deberá estar fundamentado y motivado. De éste modo, el artículo 63 indica las formalidades que habrán de observarse para que las sanciones sean impuestas conforme a derecho, el proceso a seguir es el siguiente:

- a). Comunicar por escrito al presunto infractor los hechos constitutivos de la violación, para que en términos de Ley el cual no podrá ser inferior a 10 días hábiles, manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes.

- b). Una vez transcurrido el plazo fijado se resolverá tomando en consideración los argumentos presentados.

- c). Finalmente y aunque la Ley no indica en que tiempo se emite una resolución misma que deberá estar adecuadamente fundada y motivada, la cuál será comunicada por escrito al infractor.

Al analizar el procedimiento referido, podemos observar que cumple con la legalidad, por lo que si se omitiera cualquiera de los pasos indicados, procedería de inmediato el Recurso Administrativo de Revocación.

El proceso a que nos referimos en los párrafos anteriores también puede aplicarse cuando se niega la inscripción o modificación de la especialidad de un proveedor en el Padrón de Proveedores o bien se cancela o suspende el mismo.

Por otra parte "LAAPS" señala cuáles son las excepciones en los casos en que no debe existir infracción.

- a). Cuando se haya incurrido en la infracción por caso fortuito o fuerza mayor, dado que nadie puede estar obligado a lo imposible.

b). Cuando se observen en forma espontánea los preceptos jurídicos que se hubiesen dejado de cumplir.

c) INCONFORMIDADES DE LOS PROVEEDORES

Los procesos consagrados por la Ley, pueden aplicarse de manera errónea derivados tal vez de omisión, ignorancia o mala fe de las áreas responsables, ocasionando perjuicios a los Proveedores.

Por tal motivo y en virtud, de que los Administradores tienen derecho a la legalidad de los actos del Estado, pueden exigirle que en su funcionamiento y en la emisión de resoluciones, se sujete a las normas legales establecidas y por ende, sean expedidas por los órganos competentes, por los motivos que fijan las normas.

Así pues este derecho que tiene el particular a la legalidad de los actos del Gobierno, se divide, respectivamente, en el derecho al motivo, derecho al objeto y el derecho al fin propuesto por la legislación.

Las prerrogativas citadas, deben protegerse en tal forma, que deban existir medios jurídicos que permitan su reparación en caso de violación, a efecto de conseguir el retiro, modificación o en su caso anulación de la resolución que transgredió el interés privado.

De este modo, los Estados contemporáneos, para tutelar estos derechos han establecido diversos sistemas que podríamos dividir en directos e indirectos.

D) MEDIOS DIRECTOS

Los medios indirectos, básicamente, consisten en el control que las Autoridades superiores, ejercen sobre las subordinadas, esto es, constituyen un auto control que el estado ejerce para garantizar a los particulares, la legalidad de sus actos.

E) MEDIOS INDIRECTOS

Los medios directos pretenden garantizar la legalidad de los actos de autoridad, obligándola por intervención del afectado, a examinar nuevamente la acción realizada, con la finalidad de que se detecten la existencia de violaciones en los derechos del particular.

Los medios directos se encuentran plasmados en la Ley y los podemos clasificar según la Autoridad que debe intervenir, en recursos administrativos y en recursos o acciones jurisdiccionales, pudiendo dividir estos dos últimos recursos y acciones ante los Tribunales administrativos, y en recursos y acciones ante los Tribunales comunes.

En tal virtud el recurso administrativo es un medio legal directo, de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses, por un acto administrativo, para obtener de la propia autoridad una revisión del acto, a fin de que sea revocado, anulado o modificado, en el supuesto de que sea comprobada su ilegalidad.

Las características de un recurso administrativo, en términos generales son las siguientes:

- a). La existencia de una resolución administrativa que es la que se recurre.
- b). Que el acto o la resolución afecte un derecho o interés del particular.
- c). Que la Ley señale ante que autoridad debe agotarse el recurso, que puede ser la misma que dictó el acto, o la jerárquicamente superior.
- d). La fijación de un plazo dentro del cual el afectado pueda hacer valer el recurso.
- e). El señalamiento en la Ley de ciertos requisitos de forma, como garantías o medios probatorios.
- f). La fijación de un procedimiento que deba seguir la autoridad en la revisión del acto, la determinación

de formalidades que hayan de cumplirse o la especificación de pruebas que puedan rendirse.

g). Que la autoridad revisora quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo, ya que si ello, no puede hablarse propiamente de un recurso.

h). Según los principios del Derecho Administrativo, la interposición de un recurso no suspende la ejecución del acto reclamado, sino que se requiere que garantice el interés estatal.

Vistas que fueron las generalidades de un recurso administrativo, analizaremos cuáles están previstos en la Ley de Adquisiciones.

En primer término, el artículo 46 de la normatividad aplicable faculta a los proveedores que hubiesen participado en la licitación pública, para que se conformen por escrito, indistintamente, ante la dependencia entidad convocante, o ante la Secretaría de la Contraloría, dentro de los plazos que a continuación se expresan:

- Dentro de los diez días naturales siguientes al fallo del evento de adjudicación, contados a partir de la fecha en que sea comunicado.
- Al día siguiente hábil de la realización de cualquier etapa de la licitación, bien sea la de apertura de ofertas, análisis o dictaminación.

Una vez transcurridos estos tiempos, precluye para el proveedor su derecho a incoformarse, sin perjuicio de que los organismos contratantes puedan actuar en cualquier tiempo en los términos de los numerales 47 y 48, y a los que ya hicimos referencia cuando analizamos la nulidad y la rescisión de los contratos.

Existe, a nuestro parecer, una abierta contradicción entre lo que dispone este artículo y lo que enuncia la parte final del 34, puesto que este último veda toda posibilidad de interponer recursos contra la resolución que contenga el fallo, aunque dice que los interesados podrán incoformarse según lo enuncia el propio 46.

La pregunta obligada radica en la definición de la inconformidad, ya que, de acuerdo con los principios estudiados, no es otra cosa que un recurso administrativo, toda vez que busca la modificación de una resolución, máxime que se trata del fallo, el efecto más importante de la licitación.

¿Cuál es el espíritu de esta disposición? ¿por qué prohíbe que se discuta el fallo? No encontramos ningún fundamento que nos permita dilucidarlo, pero lo cierto es que debemos inclinarnos por una postura defensora de las garantías de los proveedores, que limite la discrecionalidad de las dependencias y entidades contratantes.

En la práctica, creemos que sería inobjetable que se intentara rebatir una resolución de fallo, aunque si se negaré este derechos al interesado, suponemos que con una buena lógica jurídica, los Tribunales podrían auxiliario.

Otra reflexión que consideramos interesante es la doble posibilidad de audiencia que tiene el particular. En efecto, el artículo 46 faculta al recurrente a interponer su inconformidad ante el organismo contratante, o ante la

Secretaría de la Contraloría, ¿qué consecuencias en derecho tiene cada opción?

Si el escrito se presenta ante la dependencia o entidad que convocó a la licitación, y éste es denegado, puede el afectado ocurrir ante un Juzgado de Distrito en materia administrativa, para que le sea otorgado el amparo y protección de la justicia de la Unión, alegando violaciones constitucionales. Obviamente cabría cuestionarse si el organismo contratante tiene el carácter de autoridad, puesto que de otro modo, se sobreseería el juicio de garantías, a lo que nosotros respondemos en sentido afirmativo, ya que aun cuando sea una dependencia del Sector Centralizado o una entidad de Paraestatal, de cualquier manera es el Estado mismo, investido de Imperium y soberanía, el que finalmente formaliza el acto jurídico, Sin embargo, este criterio no es uniforme en el Poder Judicial, dado que aún no hay jurisprudencia al respecto.

Ahora bien, si el proveedor opta por inconformarse ante la Contraloría y ésta le desecha su petición, en un segundo intento podría interponer un recurso de revocación ante esa misma dependencia, dejando expedito su derechos, en caso de

negativa y siempre que hubiera alguna transgresión de la Carta Magna, para promover el amparo indirecto ante un Juez de Distrito, igualmente en materia administrativa, porque aquí sí, sin duda, estaríamos en presencia de un acto de autoridad.

Y se hacen estas reflexiones en torno al amparo, porque la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (D.O. 2/II/78), en su artículo 23, fracción VII, da competencia a las Salas Regionales para conocer sobre resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Centralizada, pero no menciona en lo absoluto los contratos de adquisiciones, razón por la cual, no procedería en esta materia la sustanciación de un juicio de nulidad, sino que directamente habría de promover el amparo indirecto. Empero, tal y como se mencionó en líneas arriba, es discutible esta posición, dado que también sería válido pensar en un juicio ordinario tramitado ante un Juez de Distrito en materia civil.

Con motivo de una inconformidad, las dependencias y entidades pueden suspender el cumplimiento de sus

obligaciones, reuniéndose los requisitos de los artículos 53 y 54 de la Ley estudiada.

F) PROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION

El título quinto y último de la Ley está dedicado a la tramitación del recurso administrativo de revocación, que procede en contra de las resoluciones que dicten las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación. De nueva cuenta, antes de las reformas a este cuerpo legislativo (D.O. 7/I/88), también era válido este medio de defensa para impugnar los actos de Comercio y Fomento Industrial, pero, inexplicablemente, se le eliminó, con lo cual, prácticamente, se le desinvistió de su calidad de autoridad.

¿Qué instrumento puede prosperar en contra de una resolución de Comercio? Creemos que debe interpretarse como una inconformidad ante la Contraloría, en los términos del numeral 46.

Este medio se interpone ante la dependencia que haya emitido el acto, en un plazo de quince días hábiles, computados a partir del día siguiente a aquél en que fue notificado.

La sustanciación de este recurso, según lo apunta el artículo 67, se sujeta a las siguientes reglas.

- a). En el escrito se expresan los agravios que el acto impugnado causó, ofreciendo las pruebas que se proponga rendir el recurrente y acompañando constancias de la resolución y su notificación.
- b). No se admitirá la prueba confesional de las autoridades; y en cuanto a las demás, solo podrán desahogarse aquellas que hubiese allegado en su oportunidad, si dentro del proceso que dio origen a la resolución pudo haberlas rendido.
- c). Tendrán que relacionarse las pruebas con los hechos controvertidos.

- d). Las documentales, públicas o privadas, tienen que acompañarse a la promoción inicial.
- e). La pericial será a cargo de la parte recurrente.
- f). Tanto Programación y Presupuesto, como Contraloría, podrán pedir los informes que juzquen pertinentes.
- g). Admitidas las pruebas, se ordenará su desahogo en un plazo máximo de quince días hábiles, con carácter irrevocables.
- h). Vencido el término para el desahogo de las pruebas, se dictará la resolución conducente en un tiempo máximo de treinta días hábiles.

Volvemos a insistir en el hecho de que debiera existir un medio para garantizar la suspensión del acto reclamado, ya que si entre la presentación y la solución del recurso transcurra un término de tres meses, los perjuicios que pudieran ocasionarse al afectado serían muy onerosos.

Asimismo, rige supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en lo que se refiere a la tramitación de este medio de defensa, ya que aunque no lo dice expresamente la Ley de Adquisiciones, se hace una constante referencia a una legislación adjetiva que no puede ser otra que la aludida, porque la materia es federal.

J) EL JUICIO DE AMPARO

A efecto de estudiar si procede o no el amparo dentro de un procedimiento de licitación pública, debe examinarse si puede considerárseles como actos de autoridad.

En palabras de Ramírez Medrano "esto es importante porque resulta evidente que cada vez con mayor frecuencia emanan actos de entes jurídicos a los que tradicionalmente no se les ha dado el carácter de autoridades, y que, sin embargo, en uso de sus atribuciones, pueden causar agravio a los particulares en sus intereses jurídicos. Tal es el caso de un sinnúmero de actos dictados y ejecutados por empresas paraestatales u organismos descentralizados, que bajo una

apreciación clásica, no son considerados como acto de autoridad para los efectos de amparo".

Por tal motivo, incluso el Poder Judicial se ha inclinado por pensar que la noción en estudio sea modernizada, para responder a las necesidades actuales.

Así, nuestro máximo Tribunal ha dicho que "uno de los elementos que viene a caracterizar a las autoridades, para los efectos de amparo, es el hecho de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengán en alguna forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública".

El artículo 134 constitucional, al no hacer ninguna distinción, considera de igual manera a los actos emanados de las entidades paraestatales y de los órganos del sector central, ya que presentan idéntico contenido en su forma, elementos y efectos jurídicos. Más aún, la Ley de Adquisiciones contempla disposiciones que imperativamente obligan a los organismos contratantes a vigilar

escrupulosamente su cumplimiento, facultándolos en diversas etapas del proceso de abasto, para compeler a los proveedores a satisfacer los objetivos de la licitación pública.

Por consiguiente, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha sostenido que "el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, no deriva de que reúna determinados requisitos legales o formales para su existencia, sino simplemente de que dicte, ordene o ejecute el acto reclamado y de que disponga de la fuerza para hacerlo cumplir.

En esta virtud, siendo los actos de las dependencias y entidades con las que los proveedores contratan verdaderas resoluciones con Imperium, fácilmente se colige que son autoridades, contra cuyas violaciones es procedente el juicio de garantías.

K) RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Tal y como lo analizamos en el acápite de las infracciones y sanciones (vid supra inciso A), el artículo 60 de la Ley

de Adquisiciones, categóricamente indica que a los empleados estatales que la infrinjan, la Contraloría General les aplicará las sanciones correspondientes, con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el Presidente Miguel De la Madrid Hurtado asumió su encargo, enarboló el postulado de la renovación moral de la sociedad, como un requisito indispensable para alcanzar las metas de racionalización el manejo de los recursos presupuestales, garantizando una irrestricta honestidad e imparcialidad.

Por tal motivo, el Título Cuarto de nuestra Constitución Política lo dedica a las responsabilidades de los servidores públicos, teniendo como marco reglamentario secundario a la Ley que lleva el mismo nombre.

Así, el artículo 47 de este cuerpo normativo indica que todo servidor público tendrá la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su empleo, cargo o comisión, dando lugar el

incumplimiento al procedimiento y a las sanciones que correspondan según la naturaleza de la infracción.

De esta manera, las sanciones por faltas administrativas, según el numeral 53 de la legislación estudiada, consisten en:

- a). Apercibimiento privado o público.
- b). Amonestación privada o pública.
- c). Suspensión.
- d). Destitución del puesto.
- e). Sanción económica.
- f). Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Para imponerlas, las autoridades tomarán en cuenta los siguientes criterios, consagrados en el numeral 54:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.

- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La antigüedad del servicio.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico recibidos u ocasionados por el servidor.

Finalmente, el artículo 64 establece el procedimiento formal para que la Secretaría de la Contraloría imponga las sanciones a que se refiere la Ley de Responsabilidades.

También el precepto 64 de la Ley de Adquisiciones constriñe a los servidores públicos de las dependencias y entidades que en el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de infracciones, a que lo comuniquen a las autoridades competentes, siendo igualmente castigable la omisión que al respecto se suscitare.

APENDICE

Con fecha 18 de Julio de 1991, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

Dentro de este decreto específicamente en el ARTICULO CUARTO, se derogan el Capítulo II denominado "Del Padrón de Proveedores", que comprende los artículos 20 a 25; el último párrafo del artículo 38; la Fracción III del artículo 39 y el segundo párrafo del artículo 58 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con bienes Muebles.

Así mismo en los artículos transitorios se otorga un plazo no mayor de 180 días para reformar los Reglamentos tanto de la Ley de Adquisiciones, como de la Ley de Obras Públicas.

Tal situación viene a reforzar las hipótesis y conclusiones planteadas en nuestro trabajo de tesis ya que como lo mencionamos

en el CAPITULO IV, ya que en el mismo mencionábamos que la tramitación para obtener el Padrón de Proveedores, obstaculizaba a los interesados en participar en una licitación pública, y sugeríamos que se simplificara dicha tramitación, de igual forma refuerza la conclusión 9o, 10o. y 11o., ya que dicho padrón era únicamente un trámite burocrático que lo único que hacía era desmoralizar a quienes tenían la intención de convertirse en proveedores del estado ya que con tanto papeleo el fabricante optaba por convertirse en un intermediario, al proporcionar sus mejores precios a quienes si contaban con el multicitado padrón y por ende el precio final que se ofrecía a las Dependencias y Entidades era mayor del que hubiese podido obtenerse al tener trato directo con el fabricante.

Tal situación podría considerarse ilógica ya que si bien es cierto las convocatorias se hacen a todos aquellos fabricantes de un bien o servicio, pero también lo es que muchos de los participantes en licitaciones, son únicamente intermediarios de verdaderos fabricantes.

Retomando el punto anterior, estamos convencidos de que la

eliminación del padrón de proveedores viene a dinamizar el proceso de las adquisiciones y a provocar con ello, que los convocantes tengan mejores ofertas, si pensamos un poco en los proyectos económicos que se le presentan a nuestro país hoy día al haber iniciado una nueva etapa al adherirse al libre comercio, muchos fabricantes y proveedores extranjeros traerán productos de gran calidad, obligando de esta manera a los fabricantes y proveedores Nacionales a elaborar productos de calidad y competitividad sobre todo en precio, ya que las reformas sufridas por "LAAPS", dejan la puerta abierta a los proveedores extranjeros.

En base a lo anterior nuevamente manifestamos el acierto que tuvo el Ejecutivo Federal al derogar el capítulo correspondiente a padrón de proveedores, ya que todo aquel extranjero interesado en presentar sus ofertas, se hubiese encontrado con una barrera burocrática, la cual únicamente evitaría que intentase presentar sus cotizaciones y por lo tanto beneficiar a quienes esperan hacer rendir el presupuesto que tienen contemplado en ese momento.

CONCLUSIONES

Después de haber analizado los diferentes aspectos para llevar a cabo el proceso de adquisiciones en la Administración Pública Federal, diremos, que las Adquisiciones del Estado, comprenden el ejercicio del gasto de inversión consignado, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para cada ejercicio Fiscal.

1. El programa anual de las Adquisiciones es un instrumento administrativo en virtud del cual las Dependencias y Entidades dan a conocer el catálogo de bienes y servicios que requieren, al tiempo que sirve a los proveedores del país para prever su producción y poder hacer frente a la demanda Gubernamental.

Sin embargo, y quizá debido a los constantes ajustes presupuestarios, no es posible en la práctica determinar con exactitud los montos de las compras que realizará el Sector Público.

2. La ejecución del gasto Federal está limitada por disposiciones imperativas que miran al manejo racional austero y honesto de los recursos, de manera que la adquisición de ciertos bienes o la contratación de algunos servicios, está restringida, para lo cual en los supuestos debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar en contrario.

3. El proceso de abasto del Estado se enfrenta a importantes problema, debido a que las áreas requisitoras de los bienes o servicios, los responsables de las compras y aun los mismos proveedores no conocen la normatividad jurídica que rige ésta materia; en consecuencia, muchas veces hay disparidad de criterios e ineficiencia, que se traduce en gastos innecesarios, habiéndose detectado una inadecuada planeación, programación y presupuestación.

4. La legislación que rige las compras estatales quedó legitimada hasta el año 82, fecha en la que fue reformado el artículo 134 de nuestra Carta Magna, de

manera que durante más de seis décadas, existió un vacío al amparo del cual se expidieron leyes sin fundamento constitucional como fueron los casos de las de Inspección de Adquisiciones de 1965 y 1972, y sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 1979.

5. Básicamente, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Inmuebles, expedida en febrero de 1985, contribuyó en primera instancia, a derogar muchísimas reglas administrativas que hacían verdaderamente imposible el proceso de abasto y, en segundo lugar, se convirtió en un garante de los recursos federales, al velar por que el Estado en todas sus operaciones obtenga las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad financiamiento y oportunidad.
6. La legislación aplicable únicamente atiende a las adquisiciones que realiza el Poder Ejecutivo, mas no contempla las que efectúan el Legislativo y el Judicial, los cuales por analogía se basan en los mismos principios.

7. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales otorgó autonomía de gestión a los organismos contratantes para que, de conformidad con las disposiciones vigentes, establezcan sus propias políticas, bases y programas de adquisiciones.

8. La licitación Pública es el mecanismo jurídico para garantizar una auténtica imparcialidad y transparencia en la contratación de bienes y servicios, al permitir que, en igualdad de circunstancias, participen todos aquellos que se consideren con la capacidad técnica y económica para ofrecerle al Estado las mayores ventajas.

9. El Padrón de Proveedores tiene efectos declarativos, no constitutivos de derechos, ya que el hecho de que alguien cuente con esa constancia administrativa, no implica necesariamente que posea la capacidad técnica y económica para contratar o viceversa.

10. Resulta Trascendental el efecto de la positiva ficta que se otorga a los proveedores cuando, pasado el plazo de quince días hábiles, Programación y Presupuesto no

resuelve sobre su inscripción o modificación del registro correspondiente, teniendo la obligación esta Dependencia de reconocer sus derechos, en los términos en los que lo haya solicitado.

11. Una grave omisión en la Ley de Adquisiciones, consiste en la indeterminación de la suspensión del Registro de Proveedores, ya que no indica el tiempo que durará la sanción, lo cual deja en estado de indefensión al particular. Por otra parte, se menciona que los efectos de la inscripción se restablecerán cuando la falta sea subsanada, pero si el caso es irreversible, equivaldría a una cancelación tácita, aparejada de sus consecuencias negativas,

12. Tanto los Comites de Compras como las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento son órganos internos de las Dependencias y Entidades mismos que realizan funciones muy importantes, ya que se constituyen en consultores, intérpretes y ejecutores de la normatividad.

13. Como era de esperarse resultaba inaplazable el establecimiento de un Reglamento de la Ley de Adquisiciones, por las siguientes razones:

a. Las disposiciones existentes únicamente entorpecían la expedita contratación, propiciando así interpretaciones confusas.

b. Las interpretaciones administrativas de las autoridades encargadas de la aplicación de la normatividad no versaban sobre materias específicas determinadas, propiciando actos ilícitos y arbitrariedades.

14. La licitación Pública tiene como fundamento los principios de la declaración unilateral de voluntad del Derecho Civil, en virtud de que no es otra cosa que una oferta que propone el proveedor para satisfacer una demanda del Estado, la cual, al ser aceptada, constituye un contrato. De este modo, técnicamente debe hablarse de contratos de compra-venta y no

de pedidos, como tal vez de manera comercial y no jurídica se les conoce.

15. La regulación del pago es realmente absurdo e injusta, ya que únicamente lesiona los intereses del proveedor, a quienes se le hace esperar normalmente más de treinta días, con el consiguiente perjuicio financiero; sin embargo, todavía se le da un plazo de gracia al organismo contratante de veinte días hábiles más, contados a partir de la fecha en que se haga exigible la obligación, por si acaso no pudo pagar a tiempo. ¿Quién pierde realmente? Es obvio que el Estado, por que esta situación impacta directamente en los precios.

16. Deben quedar claramente establecidas en la Ley, las llamadas formulas de escalación, que permitan, dentro de un marco equitativo, adecuar las condiciones originales de contratación a la inflación, a fin de que el proveedor no pierda con el tiempo poder adquisitivo; además, si por naturaleza los bienes, los procesos productivos se retardan, que sean justamente retribuidos.

17. Tal y como sucede en la tramitación del juicio de amparo, en el que en muchas ocasiones para otorgar la suspensión del acto reclamado se exige que el beneficiario entregue una garantía para resarcir los eventuales perjuicios que ello puede ocasionar, o que el afectado por la suspensión preste una contragarantía para que ello se ejecute, así debiera considerarse la suspensión de contratos administrativos de abasto, en el que no pocas veces se perjudica al proveedor cuando una Dependencia o Entidad deja de cumplir con sus obligaciones.

Como al Estado no se le pueden imponer penas convencionales, se sugiere que sea a los mismos que se inconforman o que recurren una resolución, a quienes se obligue a acompañar en su escrito una garantía para el pago de los daños y perjuicios que llegasen a generarse.

18. Para salvaguardar la legalidad y la audiencia de los proveedores sería plausible que, cuando un organismo contratante realice una investigación para corroborar que los procesos productivos se ajusten a lo pactado,

lo haga a través de un oficio en el que se exprese el motivo de la visita, las causas que la originan y los objetos que serán sujetos de revisión, cumpliendo así los requisitos formales que menciona el artículo 16 constitucional.

19. En materia de rescisión de contratos, desafortunadamente la Ley habla de un concepto etéreo y demagógico que llama Interés Público Social, el cual, por no tener ninguna referencia objetiva, vuelve a dejar en estado de indefensión al particular. Al respecto, conviene recordar que el Estado puede tener facultades discrecionales, no arbitrarias, las cuales deberán basarse en criterios de oportunidad y conveniencia, adecuadamente fundados y motivados.

20. Es ilegal que en diversos preceptos de la Ley de Adquisiciones, se mencione que la autoridad administrativa, tenga facultades para decretar la nulidad de pleno derecho de un acto jurídico, invadiendo de esta manera la esfera de competencia del Poder Judicial.

21. Se denota una contradicción en lo referente a la tramitación de un recurso contra una resolución de fallo, ya que la propia legislación indica que el interesado sí podría inconformarse; por un principio jurídico, debe prevalecer la norma que otorga derechos sobre la norma que los niega.

Partiendo de este mismo orden de ideas, se considera muy limitado el plazo de un día hábil para que el proveedor se inconforme contra cualquier acto del proceso de licitación, puesto que ni siquiera se le permite reunir las pruebas necesarias e idóneas para fundar su dicho, máxime que más tarde no tendrá derecho de hacerlo.

22. Ya que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene competencia para conocer de controversias sobre adquisiciones federales, no procede el juicio de nulidad contra las resoluciones que emitan las autoridades, por lo que, necesariamente, tras la instancia administrativa, es válido el juicio de amparo indirecto ante Juez de Distrito, siempre que se advierta una violación Constitucional.

En este sentido, debe revisarse con detenimiento el concepto de autoridad, puesto que de otro modo, no habría materia de amparo, siendo causa suficiente para sobreseerlo. Así, cuando el órgano contratante, sea una Dependencia o Entidad investido de imperium, juzga un acto, se convierte en autoridad, ya que en nuestro derecho es inadmisibile la vieja tesis de la doble personalidad del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

A) DOCTRINARIAS

ACOSTA ROMERO

Teoría General del Derecho Administrativo
Editorial Porrúa 1979

AMARO GUZMAN RAIMUNDO

Introducción a la Administración Pública
Ediciones McGraw Hill
México 1986

FALLA ILLESCAS JACINTO

Administración Pública Federal
Editorial Porrúa 1979

FRAGA GABINO

Derecho Administrativo
Ediciones Porrúa 1979

GUERRERO OROZCO OMAR

Introducción a la Administración Pública
México 1984

INAP

Introducción Administración Pública de México
Tomos I y II
México 1984

INAP

Control de las Empresas Públicas en México
Volúmenes I y II
Junio 1980

LARES TEODORO

Tratado de Derecho Administrativo
UNAM 1978

MUÑOZ AMATO PEDRO

Introducción a la Administración Pública
Fondo de Cultura Económica
México 1978

SARRIA EUSTOQUIN

Derecho Administrativo
Ediciones Themis
Tomo I y II
Editorial Porrúa 1977

TENA RAMIREZ FELIPE
Leyes Fundamentales de México
Novena Edición
Editorial Porrúa