

301809



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**

CAMPUS SAN RAFAEL

"ALMA MATER"

22  
20

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

**"ANALISIS Y REFORMAS A LA LEY DE  
ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS  
RESPECTO DE LOS CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS"**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A:  
**BLANCA OCHOA CASTRO**

LIC. JOSE LUIS SILVA VALDES  
ASESOR

LIC. JESUS MORA LARDIZABAL  
REVISOR

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D.F.

26/07

1998



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

PAGINACION

DISCONTINUA

**A mi Madre:**

**Señora Georgina Castro Pérez**, quien ha sido un ejemplo de comprensión y honestidad, con profundo cariño y sincero agradecimiento.

**A mis hermanos:**

**Guadalupe, Antonio, Silvia, Lourdes, Jesús y Jorge**; con el deseo de que logren su plena realización en la vida.

**A mi esposo:**

**Genaro Antonio Dávalos Ramírez**, causal de fe en mi formación.

**A mi hijo:**

**Genaro Antonio Dávalos Ochoa**, motivo constante de mi superación.  
Con todo mi cariño.

Al señor Lic. Juan José Magaña Vera,  
quien con su apoyo logró impulsarme  
hasta la culminación de mis estudios.

A los señores Arq. Humberto Chapa Galavíz,  
Lic. Víctor Navarro Barrientos y  
José Gilberto Rubio Arreola,  
con el reconocimiento por el apoyo que me  
brindaron para la realización de este trabajo.

A los señores Lic. José Luis Silva Valdés y  
Jesús Mora Lardizábal, que me guiaron y  
asesoraron en la ejecución de este trabajo.  
Asimismo expreso mi agradecimiento a mis maestros  
y compañeros por sus enseñanzas y apoyo.

## INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	<i>i</i>
<b>Capítulo I LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>2</b>
1.1 Antecedentes Históricos	2
1.2 Francia	2
1.3 Alemania	4
1.4 Italia	6
1.5 España	7
<b>Capítulo II CONCEPTO Y DEFINICION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>10</b>
2.1 Convenios y contratos administrativos	14
2.2 Análisis de los contratos administrativos	17
2.3 Elementos del contrato administrativo	19
2.3.1 Elementos esenciales	20
2.3.2 Elementos no esenciales	21
2.3.3 Elementos de validez	22
<b>Capítulo III REGIMEN JURIDICO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>25</b>
3.1 Los modos de celebración de los contratos públicos	28
3.1.1 La Licitación Pública	33
3.1.2 La Licitación Restringida	51
3.1.3 La Adjudicación Directa	57
3.2 Artículo 134 Constitucional	62

<b>Capítulo IV HECHOS SUPERVENIENTES EN LA EJECUCION DEL</b>	
<b>CONTRATO ADMINISTRATIVO</b>	<b>66</b>
4.1 La teoría de la fuerza mayor	66
4.2 La teoría del hecho del príncipe	68
4.3 La teoría de la imprevisión	71
4.4 Incumplimiento del contrato administrativo	73
4.5 La extinción anticipada del contrato	77

<b>Capítulo V EL CONTRATO DE SUMINISTROS O DE</b>	
<b>ABASTECIMIENTOS</b>	<b>81</b>
5.1 Concepto de contrato de suministros	81
5.2 El contrato de suministros en la legislación administrativa mexicana	83
5.3 Régimen jurídico anterior y actual en el contrato de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios	86
5.4 Problemática social actual	101
5.5 Reformas a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	108

**CONCLUSIONES**

**PROPUESTAS**

**BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

Una de las principales facultades que tiene el Estado es la planeación, instrumentación y ejecución de las adquisiciones, ya se trate de bienes, arrendamientos y servicios relacionados con éstos.

El presente trabajo tiene como objetivo plantear la necesidad de adecuar el marco jurídico en el que se dan estas facultades del Estado, en las que intervienen tanto el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a fin de cumplir con un alto grado de honestidad la celebración de los contratos administrativos que suscribe la Administración Pública Central, Descentralizada y de Participación Estatal.

Dentro de este marco jurídico, existe una disposición legal básica para cumplir las citadas funciones. esta es la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas vigente, así como sus reglamentos, sin desconocer la gran importancia que frente a ellos tienen otras disposiciones legales que parten desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta ordenamientos como: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Entidades Paraestatales, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley del Servicio de Energía Eléctrica, entre otras.

La vigente Ley de Adquisiciones y Obras Públicas como es del conocimiento general, impone un sinnúmero de obligaciones que deben cumplir los servidores públicos que tienen que intervenir en su aplicación dentro del proceso de adquisiciones.

Asimismo, se contempla la honradez y el celo que se deben observar en cada actividad del proceso de adquisiciones, sin embargo, la vigente Ley de Adquisiciones y Obras Públicas considerando estos aspectos, así como el avance



doloroso, pero real en nuestro país de la deshonestidad en el ejercicio de la función pública, así como en otras actividades, establece una serie de prohibiciones que inciden en el desarrollo profesional que debe tener el especialista en estas funciones, en lugar de promover un alto grado de capacitación acorde al grado de desarrollo del país, ya sea tecnológico, económico y social, que contemple además incorporar los nuevos avances que ofrecen los amplios sistemas electrónicos desarrollados, así como la especialización que ofrecen los centros educativos dedicados a esta materia.

El servidor público trata de no incurrir en responsabilidades que se le finquen por omisiones, a veces involuntarias o provocadas por la participación de otros servidores, lo que afecta la eficiencia en sus tareas.

En la presente Administración Pública, existe un Programa de Desarrollo y Simplificación Administrativa "1995-2000", en el que se contemplan múltiples medidas para avanzar en este terreno.

Desde el año de 1965, el Estado retomó la responsabilidad de simplificar y *modernizar la Administración Pública*, tareas que habían sido abandonadas desde el año de 1956.

El presente trabajo se divide en cinco capítulos.

En el primero de ellos, se realizan comentarios en torno a los antecedentes históricos de los contratos administrativos, y la Administración Pública.

El segundo se refiere al estudio breve de los contratos administrativos destacando: su concepto, sus elementos.

El tercero está dedicado al marco jurídico que nuestra legislación prevé para los contratos administrativos que celebra la Administración Pública.

En cuanto al cuarto capítulo, trata sobre los acontecimientos que se pueden presentar en la ejecución de los contratos que celebra la Administración Pública, que impiden la continuidad de los mismos.

Finalmente el quinto capítulo, se refiere al análisis del contrato de suministros o de abastecimientos. También se trata el régimen jurídico anterior y actual en el contrato de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

Por último se presentan diversas conclusiones.

## CAPITULO I

### LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1.1 Antecedentes Históricos

1.2 *Francia*

1.3 *Alemania*

1.4 *Italia*

1.5 *España*

## CAPITULO I

### LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

#### 1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

Pretender un análisis del contrato administrativo y sus diferentes formas de manifestación desde sus orígenes, no constituye el objetivo central del presente trabajo de tesis.

La doctrina dentro del derecho comparado y la misma legislación mexicana resultan tan abundantes en ese sentido, que tal pretensión en un trabajo de tipo académico como el presente, resultaría incompleto porque dejaría pendientes algunos aspectos o lagunas en su desarrollo, sólo procurará enunciar las principales teorías expresadas por los tratadistas de la materia a la luz del derecho comparado y la doctrina mexicana.

Históricamente, en otro tiempo todo el poder gubernamental se concentraba en un solo órgano: en los monarcas de la edad media, pero la experiencia probó que ciertas manifestaciones de ese poder debían reservarse al Estado, es decir, al poder constituyente y en manera alguna al Gobierno, lo que condujo a distinguir el Estado del Gobierno.

Por ello, antes de iniciar el desarrollo del temario correspondiente, es necesario hacer referencia a sus principales antecedentes históricos.

#### 1.2 FRANCIA

La ciencia de la administración supone la eliminación del absolutismo, un Estado basado en el derecho y la división de poderes, pero estas condiciones no han sido uniformes, sino especiales en cada país.

Es en Francia donde ocurre el proceso típico y original del nacimiento de la ciencia de la administración conforme a los supuestos mencionados. De hecho, Francia es la cuna de la ciencia de la administración, en donde antes que ningún otro país, el feudalismo es eliminado como propiedad, poder y privilegio; donde el absolutismo alcanza más rápidamente la unidad y la centralización política y administrativa, donde una Revolución, la de 1789, crea el más puro y representativo Estado liberal, en el que existen las condiciones propicias para la codificación de las normas administrativas; en fin, es el país en el cual la ciencia de la administración se hace posible.

El autor José Gascón y Marín, ha sostenido que una condición indispensable para el surgimiento del Derecho Administrativo fue la separación de poderes, imposible en el absolutismo, porque ésta es una condición de la autonomía del derecho administrativo dentro del marco del derecho en general, es decir, la independencia del poder ejecutivo implica como consecuencia la independencia del derecho administrativo.

“La Revolución comenzó por separar lo administrativo de los tribunales, y por estimar distinto lo administrativo de lo legislativo.”<sup>1</sup> Estos hechos dan pie a la época de los grandes tratados de derecho administrativo francés, como son: Macarel, Elementos de jurisprudencia administrativa (1818), Cormenin, Cuestiones de derecho administrativo (1822); Gerando, Programa de derecho administrativo (1819); y para citar a otro ilustre jurista, Laferriere, Curso de derecho público y administrativo (1839). Pero antes de estas obras, que fundan el derecho administrativo, nace una disciplina que le antecede: la ciencia de la administración, gracias a la obra de C.J.B. Bonnin, Compendio de los principios de administración, la ciencia de la administración fue posible de este modo.

---

<sup>1</sup> GUERRERO OROZCO, OMAR Introducción a la Administración Pública, Edit Harla, S.A. de C.V., México, 1985, p.p. 116 y 117

El régimen administrativo francés según Fernando Garrido Falla se caracteriza, de una parte, por la existencia de un conjunto de normas jurídicas aplicables a la Administración, que se constituyen como un Derecho especial, autónomo e independiente del Derecho común o civil, de otra, en la existencia de una jurisdicción administrativa distinta y separada de los Tribunales ordinarios.

A estas dos notas clásicas debe añadirse, según De Laubadere, una tercera característica: la noción de servicio público, pues el régimen administrativo no se aplica indiferentemente a cualquier especie de actividad administrativa, sino precisamente a aquella que constituye actividad de servicio público.

Sin embargo, dice el autor De Laubadere que la noción de servicio público ha evolucionado recientemente hasta el punto de que para muchos se trata de una noción actualmente en crisis.<sup>2</sup>

### 1.3 ALEMANIA

En este país los antecedentes de ciencia de la administración del absolutismo (la policía), no posibilitaron sino un surgimiento tardío de la moderna ciencia de la administración. Esta dilación obedece, a la persistencia de remanentes feudales en la ciencia de la policía.

El autor Gascón y Marín visualiza el problema de la siguiente manera: considera que en un principio prevalecen los derechos señoriales de los príncipes, luego la separación entre el jus eminentis de éstos frente al jus politica del pueblo y, finalmente, la constitución de la llamada polizeistaat, o sea el Estado de policía, en el que se origina la doctrina del Estado - físico, sociedad de intereses pecuniarios, persona moral de derecho civil, distinta del Estado propiamente dicha, persona de derecho público.

---

<sup>2</sup> GARRIDO FALLA, FERNANDO, "Tratado de Derecho Administrativo", Edit. Tecnos, S.A., Madrid, 1989, p. 81.

No es sino hasta el establecimiento del estado de derecho, que se posibilita el nacimiento de la ciencia de la administración, tarea que cumple el célebre Lorenzo Von Stein, hacia la segunda mitad del siglo XIX con su Ciencia de la administración, magna obra que publica en ocho volúmenes a partir de 1866. La ciencia de la administración alemana surge al fin, pero tardíamente.

Por otra parte, dice el autor Fernando Garrido Falla, que Alemania debe clasificarse entre los países con régimen administrativo. No obstante, si se toma como prototipo de este régimen al francés, la comparación da lugar a que aparezcan algunas peculiaridades del sistema alemán que se refieren, tanto a los principios sustanciales en que el Derecho administrativo se informa, como a la importante cuestión orgánica de la jurisdicción contencioso - administrativa.

Desde el punto de vista sustancial, el Derecho administrativo en Alemania, es también, un Derecho excepcional frente al común o civil, inspirado en principios propios, y que da lugar a instituciones semejantes a las que conoce el Derecho administrativo francés. La importancia de éste es tanto más notable si se tiene en cuenta que la obra doctrinal que más ha pesado en los últimos años para la construcción del Derecho administrativo alemán fue, el Derecho administrativo alemán, de Otto Mayer, publicado a fines del siglo XIX, el cual está inspirado casi íntegramente por los mismos principios manejados por la literatura jurídico-administrativa francesa. Es posible que este autor, demasiado obsesionado por el patrón francés, no acertase a subrayar debidamente otras peculiaridades del Derecho alemán<sup>3</sup>

Por lo que se refiere a la existencia de una jurisdicción contencioso - administrativa, según Fernando Garrido Falla, el sistema alemán también responde al principio de especialización de los Tribunales administrativos, que parece ser nota común en los países de régimen administrativo.

---

<sup>3</sup>GARRIDO FALLA - Op. Cit. p. 84.

## 1.4 ITALIA

Italia es un caso similar al de Alemania, ambas llegan rezagadas a la unidad nacional, a fines del siglo XIX, las dos igualmente crean una importante aunque tardía ciencia de la administración. En la materia del derecho administrativo los italianos tienen el mérito de haber elaborado el primer tratado: Principios fundamentales del derecho administrativo (1814); de Dino Doménico Romagnoni, pero sus libros de ciencia de la administración son muy posteriores: Wautrain Cavagnari, Elementos de ciencia de la administración (1894), y Presutti, Ciencia de la administración (1910). La ciencia de la administración italiana, sin embargo, no tiene sus propias fuentes; surge de la alemana.

El tratadista Fernando Garrido Falla, dice que el régimen administrativo francés se caracteriza, según Zanobini, por el hecho de que todas las autoridades administrativas están organizadas en una única institución, con poderes fuertemente centralizados, sometidas a leyes exclusivamente propias y a la jurisdicción de Tribunales especiales propios, excluyendo toda injerencia de la autoridad judicial ordinaria.<sup>4</sup> El ordenamiento italiano, en cambio, según Zanobini, no hace de la Administración pública un Poder tan completamente cerrado y autónomo. puesto que su acción está en parte subordinada a la fiscalización judicial. Con todo el sistema italiano, como el francés presenta un conjunto de leyes exclusivamente dirigidas a regular el ordenamiento y la actividad de la Administración Pública. Estas leyes constituyen un cuerpo jurídico especial, propio de la Administración, diferente de las normas del Derecho común o civil.

De lo anterior se deriva que las peculiaridades del derecho administrativo italiano no se refieren tanto a los institutos jurídicos que constituyen el sistema, análogos sustancialmente a los franceses, cuanto al sistema jurisdiccional establecido para llevar a cabo la fiscalización de la actividad administrativa.

---

<sup>4</sup> GARRIDO FALLA - Op Cit pp 86-87



En este sentido, el italiano es un sistema mixto, puesto que para la resolución de las controversias administrativas existe, junto a la jurisdicción ordinaria, una jurisdicción administrativa, a más de algunas jurisdicciones especiales de menor importancia.

## 1.5 ESPAÑA

Omar Guerrero Orozco, señala que el derecho administrativo y la ciencia de la administración nacen de raíz hispánica de un lado, y por influencia francesa del otro, al tiempo que ambas disciplinas están entrecruzadas, tanto en sus contenidos como en la secuencia de su desarrollo; los tratados de ciencia de la administración son también buenos textos de derecho administrativo y éstos son, igualmente, magníficos tratados de administración. El autor citado manifiesta que toca a Javier de Burgos, fundar la ciencia de la administración española, la cual, antecede al derecho administrativo, con su Memoria a Fernando VII (1826), la Instrucción de 1833, y sus Ideas de administración (1841); antes y después de las Ideas brota un caudal de extraordinarias obras de administración y derecho administrativo; Francisco Silvela, Estudios prácticos de administración (1839); Ortiz de Zuñiga, Elementos de derecho administrativo (1842-43); Alejandro Oliván, De la administración pública con relación a España (1843); Gómez de la Serna, Instituciones de derecho administrativo (1843); Posada de Herrera, Lecciones de Administración (1843), y Manuel Colmeiro, Derecho administrativo español (1850).

El caso español es de gran relevancia, pues, fue el único país en el cual durante el siglo XIX, sobre todo en la primera mitad, se desarrolló la ciencia de la administración en forma sistemática, programada y pedagógica; a la vez que, pese a todo, con mayor noción de independencia del derecho administrativo. Las obras de Silvela, Oliván y Posada de Herrera, son testimonio de esta aseveración. La ciencia de la administración en España, no sólo es de importancia mundial, lo cual

es suficiente, sino especialmente para México, ya que en nuestro país es engendrada una administración inspirada directamente en la española.<sup>5</sup>

En 1927, decía Hauriou que, aparte de Francia, los únicos Estados que podían clasificarse dentro del tipo de régimen administrativo puro eran solamente Polonia y España.

El autor Fernando Garrido Falla, dice que la Administración en España es un poder jurídico y por consiguiente, sus actos son ejecutorios y dispone de los medios necesarios para asegurar su ejecución y que por ser un poder jurídico, la administración dispone de los poderes de policía y de coacción necesarios para hacer cumplir las leyes y reglamentos

---

<sup>5</sup> GUERRERO OROZCO, OMAR, Op Cit p p 118 y 119

## CAPITULO II

### CONCEPTO Y DEFINICION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

2.1 Convenios y contratos administrativos

2.2 Análisis de los contratos administrativos

2.3 Elementos del contrato administrativo:

2.3.1 Elementos esenciales

2.3.2 Elementos no esenciales

2.3.3 Elementos de validez

## CAPITULO II

### CONCEPTO Y DEFINICION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Los múltiples y complejos fines del Estado lo obligan a la celebración de numerosos actos jurídicos de derecho público y derecho privado, requiriendo la colaboración de los particulares y los de otros entes públicos y aun imponiendo determinadas prestaciones personales obligatorias para hacer más eficiente la acción de la Administración. Son numerosos los créditos que se originan a favor del Estado, lo mismo que las obligaciones a su cargo.

Estas formas de acción administrativa según Serra Rojas, son en unos casos unilaterales y en otras se recurre a las formas contractuales, que tienen su antecedente en la teoría general de las obligaciones del derecho privado, la cual se ha venido adaptando a las nuevas exigencias del interés general, hasta formar un cuerpo de conocimiento sui generis que se esfuerza por elaborar su propia teoría

El Estado al actuar unilateralmente impone su autoridad suprema para obtener los medios necesarios para la realización de sus fines. Es una forma del ejercicio del poder de mando como en los casos del impuesto, la expropiación por causa de utilidad pública, la requisición, el decomiso, las situaciones previstas en la *ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y otras leyes administrativas* que establecen una contribución obligatoria de bienes a la Administración Pública.

El Estado para obtener de los particulares los medios económicos y la prestación de servicios que aquél requiere para cumplir sus cometidos lo hace a través de la vía imperativa, es decir, estableciendo impuestos y servicios obligatorios y gratuitos al particular. En México ambos medios están previstos en la Constitución, artículo 31 fracción IV y artículo 5º, pero, al mismo tiempo están limitados expresamente a los supuestos que el propio código político señala.

El Estado no siempre actúa por vía imperativa, sino que solicita de los particulares, ya sean personas físicas o jurídicas colectivas, que en forma consciente o voluntaria concurran a la realización de determinadas obras, a la producción de bienes o la prestación de servicios, ya sean personales o servicios públicos, mediante el instrumento jurídico que constituyen los convenios y contratos, es decir, la Administración Pública y los particulares en forma consciente y voluntaria, mediante acuerdos contractuales ayudan a la satisfacción de las necesidades colectivas, al mismo tiempo que estimulan los intereses de la iniciativa privada a través de beneficios mutuos que armonizan el interés colectivo con el interés de los particulares.

Se deben mencionar las prestaciones personales obligatorias a que alude el artículo 5º, párrafo cuarto de la Constitución: "En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale".

En otra situación jurídica la acción oficial logra el acuerdo de voluntades, la concurrencia de intereses particulares que libremente celebran sus contratos, discutiendo las condiciones del mismo y guiado por sus respectivos intereses. El acto jurídico contractual representa el haberse llegado a un acuerdo entre las partes (Administración pública y particular), sobre el objeto y prestaciones del mismo, a cambio del cual reciben ciertas ventajas principalmente materiales o en particular pecuniarias.

La institución del contrato forma parte del sistema liberal ya que las partes lo celebran con libertad o en ocasiones sujeto a ciertas restricciones necesarias para asegurar el interés general.

El maestro Serra Rojas, define el contrato administrativo como: "una obligación bilateral, sinalagmática, en la que una de las partes es la Administración Pública con las prerrogativas inherentes a su condición jurídica, y la otra un particular o una entidad pública, destinada a realizar determinados fines o relaciones, sometidos a ciertas reglas particulares exorbitantes. entre ellas la forma que deben revestir y la de estar sometidos en su caso, a la jurisdicción contencioso – administrativa."<sup>6</sup>

El tratadista Jése expone la siguiente definición de contratos administrativos:

"Por contratos administrativos se entiende, los realizados por la Administración para asegurar el funcionamiento de un servicio público, y que se rigen por reglas especiales distintas a las relaciones de los particulares entre sí".<sup>7</sup>

Rafael Bielsa, señala que el contrato administrativo es aquél que la Administración celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, y que tiene por objeto una prestación de utilidad pública.

Según el tratadista Pablo F. Marentes, la jurisprudencia ha definido al contrato administrativo en los siguientes términos:

"Son contratos administrativos los contratos verificados por una persona pública en vista u ocasión del funcionamiento del servicio público y para los cuales la administración ha manifestado su intención de adoptar el régimen de Derecho

---

<sup>6</sup> SERRA ROJAS, ANDRES, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S A , México, 1979, p p. 445 y 446

<sup>7</sup> SARRIA, FELIX, "Derecho Administrativo", Ediciones, Assandri, Córdoba, 1961, p. 294

Público de preferencia al régimen del Derecho Privado; esta intención aparece en la inserción en el contrato de cláusulas exorbitantes sea en la participación directa del co-contratante o en el funcionamiento del servicio".<sup>6</sup>

El contrato administrativo, es el contrato que celebra la Administración Pública con los particulares con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público.<sup>9</sup>

Son contratos administrativos los que celebra la Administración Pública o los concluidos por ésta obrando como poder público.<sup>10</sup>

Tomando en cuenta las diversas definiciones expuestas por los tratadistas, y considerando que la finalidad de los contratos administrativos, es asegurar el funcionamiento de un servicio público, a continuación se expone el concepto de Servicio Público.

Según el autor Pablo F. Marentes, la noción de servicio público prevaleciente en la doctrina administrativa moderna es aquella que dice que el Servicio Público es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente y regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural de que se consideran esenciales, y sujetas a un régimen de Derecho Público.

El servicio público surge como respuesta a las crecientes necesidades esenciales que deben ser satisfechas por la administración para mantener el orden público y realizar el bien común.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> MARENTES, PABLO F. "Los Contratos Administrativos". Bay Gráfica y Ediciones, S de R L, Mexico, 1962, p. 38,

<sup>9</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, "Diccionario Jurídico Mexicano". Edil. Porrúa, S A, UNAM, México, 1987, p. 693

<sup>10</sup> ENCICLOPEDIA JURIDICA OVEBA, Tomo IV, Driskill, S.A, Buenos Aires, 1991, p. 167

<sup>11</sup> MARENTES, PABLO F. Op Cit p 36

Los contratos administrativos son aquellos en que el Estado, a través de la Administración Pública celebra con los particulares (persona física y moral), con el objeto de satisfacer un fin público o una necesidad colectiva, en donde el particular co-contratante sujeta el cumplimiento de sus obligaciones al régimen de derecho público exorbitante del derecho privado, es decir toda la actividad del Estado se realiza bajo la forma de servicio público.

## 2.1. CONVENIOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Tanto en el derecho civil, como en el derecho administrativo los términos de convenio y contrato se emplean como sinónimos, y se les comprende en la misma definición.

El artículo 1792 del Código Civil del Distrito Federal define el convenio como el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

El artículo 1793 establece que los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

El maestro Serra Rojas, citando a Don Manuel Borja Soriano expone:

"Como se ve en las definiciones de nuestro código el género próximo es el convenio y la diferencia específica la producción o transmisión de las obligaciones y derechos".<sup>2</sup>

De esta forma los convenios y contratos civiles están sujetos a las mismas reglas generales

---

<sup>2</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. Op Cit p 447.



El derecho administrativo actual viene extendiendo el campo de los convenios administrativos, como parte de la administración concertada.

Hay convenios inter-administrativos y convenios entre la administración y los administrados, que no tienen el carácter de contrato, como por ejemplo, los convenios en materia fiscal, los convenios entre la administración y las entidades federativas en materia electoral, de turismo, salubridad, educación pública, material vial, fiscal, los consorcios forestales y otros tipos de convenios que no tienen el carácter de contratos administrativos. Es el sistema de coordinación el que prevalece, principalmente con los Estados.

El autor Rafael Bielsa, indica que es necesario diferenciar los contratos administrativos, que como tales están sometidos principalmente a un régimen de derecho público, de los contratos civiles o comerciales, sometidos a un régimen de derecho privado, porque aún se mantiene relativamente la confusión entre unos y otros

Manifiesta además, que se han propuesto diversos criterios para determinar cuando un contrato es administrativo, como los siguientes: a) en consideración al objeto o servicio público; b) en razón del régimen legal dentro del cual obra la entidad administrativa (Nación, provincia o comuna); en este sentido puede hablarse, respectivamente, de un criterio de determinación material o substancial, y de un criterio formal<sup>13</sup>

#### I. Determinación del contrato por el servicio público como objeto.

Esta doctrina fundada en cierto sentido realista, puede resultar insegura o variable sin una noción precisa del servicio público.

Cuando la Administración Pública contrata suministros para satisfacer un servicio urgente y general de índole sanitaria o de seguridad pública, establece cláusulas que están fuera de la órbita del derecho privado, por lo que entonces el

---

<sup>13</sup> BIELSA RAFAEL, "Principios de Derecho Administrativo", Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1963, p p 126 y 127

contrato es administrativo. Lo cual importa por su régimen especial, y también por la jurisdicción contenciosa en caso de litigio.

Si no se trata de satisfacer un servicio de esa índole, la Administración Pública se coloca en el mismo plano que los particulares; entonces el contrato es de derecho privado.

No es la forma, sino la substancia misma del contrato lo que determina el carácter público de éste. Son las cláusulas especiales, a falta de expresa determinación legal, lo que da a la administración preeminencia en la ejecución y en la extinción del contrato, cláusulas que salen de la órbita del derecho privado.

Cuando la administración contrata como poder administrador, el contrato es público, mejor dicho, administrativo.

## II. Distinción derivada del carácter en que obra la Administración Pública.

Para explicar esta distinción, según Rafael Bielsa, es necesario partir de la doble personalidad del Estado (Nación, provincia o comuna), si bien cierto espíritu misoneísta se resiste a admitir que el Estado pueda asumir esas dos actitudes y posiciones jurídicas, no obstante estar consagrada esta distinción en las leyes, en la jurisprudencia y en la doctrina autorizada.

El carácter público se ve claramente en contratos como el de concesión de servicio público, que da al concesionario cierta atribución administrativa, sobre una parte de la Administración Pública. En esa atribución parcial el concesionario ocupa el lugar de la Administración.

La Administración Pública puede celebrar convenios y contratos administrativos, con la diferencia de que en estos últimos, siempre interviene el Estado con su doble personalidad, es decir, celebra contratos sujetos al régimen de derecho público y de derecho privado; y en los convenios ya no es posible recurrir

al derecho privado, donde dominan intereses particulares, frente al derecho administrativo dominado por el interés general, no interviene directamente la autoridad del Estado.

## 2.2 ANALISIS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Los contratos administrativos, sujetos en la doctrina a una constante controversia, se celebran entre la Administración Pública y otras personas privadas o públicas y guardan alguna relación con el contrato de derecho público

La definición habitual de contrato, dice Laubadere, como acuerdo generador de obligaciones es aplicable tanto a los contratos de los particulares como a los de la administración.

El autor Serra Rojas define el contrato administrativo como un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte la Administración Pública y por la otra personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar y extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado<sup>14</sup>

La finalidad del contrato administrativo es asegurar el régimen de los servicios públicos o la realización de los fines del Estado. El interés general o la utilidad pública son elementos básicos de este contrato.

Es una forma de la colaboración voluntaria de los particulares que contratan con el Estado, por los beneficios que les proporciona esta relación jurídica. Estos contratos son muy solicitados por el volumen de los mismos, por las facilidades de crédito que el Estado otorga para su financiamiento en instituciones oficiales, y

---

<sup>14</sup> SERRA ROJAS, ANDRES, Op. Cit. p. 449

porque la administración contrata, bajo las mismas condiciones normales y con los precios del mercado común. El volumen creciente de las obras públicas se traduce en múltiples contratos.

El Estado no dispone siempre de los elementos necesarios para la organización de las empresas oficiales, que le puedan suministrar las materias primas o los productos elaborados que reclaman los servicios públicos, que constituyen uno de los renglones más importantes de la actividad del Estado moderno

Ante la variedad de contratos celebrados por la Administración Pública (contrato de prestación de servicios, contrato de suministro, entre otros), debe indicarse que la denominación de contratos administrativos no es un elemento que deba quedar a juicio de las partes, sino que debe corresponder a su verdadera naturaleza jurídica.<sup>15</sup>

En todo contrato administrativo una de las partes contratantes es el Estado o un ente público. Un contrato entre particulares no es un contrato administrativo, aunque en cualquier circunstancia accidental, revele la presencia de una entidad pública; no todo contrato celebrado por la administración es un contrato administrativo.

En síntesis, y siguiendo la obra de Serra Rojas, el contrato administrativo es un acto administrativo bilateral regido por el interés público.

Los contratos celebrados por la Administración Pública pueden ser:

a) Contratos civiles realizados por la Administración Pública y sujetos al régimen de derecho público, la voluntad de las partes es la suprema ley de los contratos y por lo que se refiere a los contratos administrativos esta fórmula debe

---

<sup>15</sup> SERRA ROJAS - Op Cii p 450

ser. en derecho público el interés general es la suprema ley de los contratos administrativos.

b) Contratos administrativos, en los que necesariamente debe intervenir la Administración Pública en la gestión de un servicio público y con un régimen de derecho público determinado por la ley, que debe asegurar el interés general en forma preferente, en el cual se establecen cláusulas exorbitantes para regular la relación contractual.<sup>16</sup>

Se debe insistir que no toda la actividad del Estado se realiza bajo la forma de servicio público, por lo que nos encontramos con actividades estatales que pueden originar contratos administrativos.

Las partes que intervienen en un contrato administrativo mantienen una situación desigual, porque una de ellas, la Administración Pública tiene ciertas facultades y privilegios, solo puede hacer lo que la ley le permite y su libertad de contratación es restringida por el funcionamiento mismo de ella, tal es el caso de las leyes administrativas en materia económica, egresos e ingresos, especiales de financiamiento y control administrativo.

Los contratos administrativos se celebran siempre con la intervención de la Administración Pública y otras personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar y extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, donde las partes se subordinan a una relación de derecho público.

### 2.3 ELEMENTOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

El tratadista José Roberto Dromi señala: en los contratos de la administración existen los mismos elementos que en los actos administrativos, las diferencias que existen responden principalmente a la naturaleza bilateral de los contratos.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> SERRA ROJAS - Op. Cit. p p 454-455

<sup>17</sup> DROMI, JOSE ROBERTO, "Instituciones de Derecho Administrativo", Edil Astrea, Buenos Aires 1983, p 370

Los elementos del contrato administrativo, según el Lic. Andrés Serra Rojas, se pueden clasificar de la siguiente manera

### 2.3.1. ELEMENTOS ESENCIALES

a) Sujeto: lo característico del contrato administrativo es la presencia de la Administración Pública como una de las partes, con sus poderes y privilegios, ella puede contratar con los particulares o con otros entes de derecho público que persiguen finalidades de interés económico, en tanto que la administración se inspira en el interés general

b) Competencia y capacidad: el órgano administrativo que contrata debe ser un órgano competente, es decir, estar autorizado por la ley para celebrar el contrato.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a las dependencias para la celebración de los contratos, determinando las facultades de control y vigilancia.

Los particulares que contratan con la administración deben tener la capacidad jurídica necesaria para hacerlo, en los términos del derecho común, es decir, tener la aptitud para gozar de un derecho o capacidad de goce, o para ejercerlo, capacidad de ejercicio.

c) Consentimiento: es una manifestación de voluntad mediante la cual se logra el acuerdo entre las partes que celebran el contrato.

La Administración Pública expresa su consentimiento a través de los titulares de los órganos que tienen competencia para hacerlo, ya sean titulares únicos u órganos colegiados

En el contrato administrativo el consentimiento debe ser expreso.

d) Forma: es la ley la que señala en cada caso la forma que deben revestir los contratos administrativos. La forma escrita es esencial para la existencia de un contrato administrativo

e) Objeto: es el propósito de las partes para generar los derechos y obligaciones.

f) **Causa:** en los contratos administrativos la idea de causa o motivo determinante tiene aún más importancia que en los contratos de derecho privado, porque presupone el interés público o el fin de la institución a que se refieren esos contratos.

La causa es el fin en vista del cual una persona se obliga frente a otra.

g) **Régimen jurídico especial:** el contrato administrativo está sometido a un régimen de estricto derecho público, sólo por excepción debe remitirse al derecho privado.

Es a través de las cláusulas reglamentarias, como la ley asegura el mantenimiento del interés general, que no puede quedar al arbitrio de los particulares.

### **2.3.2. ELEMENTOS NO ESENCIALES**

a) **Plazo:** se determina de acuerdo con la naturaleza del contrato que se celebra. En unos casos los contratos demandan plazos muy amplios para que se pueda operar la amortización de los capitales invertidos y en otros casos, se fijan plazos breves, como la construcción de un edificio.

Es frecuente que se señalen diversas sanciones por el incumplimiento del plazo. Los contratistas con frecuencia se comprometen a pagar determinadas cantidades por el plazo excedido.

b) **Conmutabilidad:** los contratos administrativos se clasifican como contratos conmutativos, porque los provechos y los gravámenes que corresponden a las partes son ciertos y conocidos desde la celebración del contrato.

Pueden surgir situaciones o acontecimientos que hagan variar las condiciones de un contrato, como en la aplicación de la teoría de la imprevisión.

c) **Intransferibilidad:** al celebrarse un contrato administrativo, la administración se cerciora de la idoneidad de su co-contratante, es por ello que en principio se prohíbe el transferir esos contratos a otras personas.

Pueden existir excepciones, como en el caso que la ley lo autorice o que se haya pactado expresamente por las partes. En los contratos de obra pública la secretaría autoriza a los contratistas que celebren determinados tipos de contrato con otras personas, como puentes, obras de arte, jardinería, etc.

d) Licitación: es un procedimiento legal y técnico que permite a la administración pública conocer quienes pueden, en mejores condiciones de idoneidad y conveniencia, prestar servicios o realizar obras.

e) Garantías: la garantía es sinónimo de obligación y responsabilidad. En los contratos es un medio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Las garantías que se pueden exigir por la administración pueden ser: las que señalan las leyes o las que se pactan en el contrato respectivo.

f) Sanciones: el concepto de sanción se emplea como pena o represión. Es la ley la que ordena una pena contra quienes la violen; en otro aspecto es la pena que se pacta por el incumplimiento del contrato.<sup>18</sup>

### 2.3.3 ELEMENTOS DE VALIDEZ

Según el autor Pablo F. Marentes, citando al tratadista Sayaguez Lazo, los requisitos de validez del contrato administrativo son los siguientes:<sup>19</sup>

a) Forma: dentro de este elemento, cabe hacer la distinción entre formalidades y forma.

Las formalidades son requisitos que deben llenarse en la celebración del contrato, pueden ser anteriores, simultáneas o posteriores del encuentro de las dos voluntades.

La forma sería uno de esos requisitos, es decir una formalidad que podría referirse al modo de documentar el vínculo contractual.

El incumplimiento de la forma establecida por la ley, traería aparejada la nulidad del contrato respectivo.

---

<sup>18</sup>SERRA ROJAS ANDRES, Op Cit p p 456, 457 y 458.

<sup>19</sup>MARENTES, PABLO F. Op Cit p p 50 y 51



En nuestro derecho positivo es regla general que los contratos administrativos se documenten por escrito y en algunos contratos en particular es necesaria la presencia de un notario público

En el caso de que este requisito (fe notarial) se estipule expresamente con carácter de solemnidad, mientras no se otorgue la escritura respectiva el contrato no quedará perfeccionado y por lo tanto, hasta que no sea cumplimentada la solemnidad puede retirar la administración su consentimiento en cualquier momento.

b) El mérito: este requisito de forma es la conveniencia y utilidad del contrato, su adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con la emanación del acto se pretenda obtener.

El mérito puede apreciarse mirando hacia tres valores: eficacia, equidad y moralidad.

En la formalización de los contratos administrativos, de acuerdo a la opinión del maestro Serra Rojas se deben tener en cuenta tanto los elementos esenciales como los no esenciales y los de validez, sin los cuales no es factible hablar de la relación de subordinación del Estado con los particulares.

## CAPITULO III

### REGIMEN JURIDICO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

3.1 Los modos de celebración de los contratos públicos

3.1.1. La Licitación Pública

3.1.2. La *Licitación Restringida*

3.1.3. La Adjudicación Directa

3.2 Artículo 134 Constitucional

### CAPITULO III

#### REGIMEN JURIDICO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Serra Rojas citando al tratadista Alcides Greca, señala que *no puede decirse* en el estado actual del problema de los contratos administrativos, que se disponga de una teoría acabada y de un régimen legal bien definido, para regularlos. Otras legislaciones son por lo regular imprecisas y no se ha elaborado en los textos legales un sistema general para los contratos administrativos.

Paulatinamente la legislación y la jurisprudencia van construyendo los principios que gobiernan a los contratos administrativos, resolviendo aspectos parciales de este interesante problema que afecta la acción de la Administración Pública, por el número e importancia de estos contratos.<sup>29</sup>

En los contratos administrativos se viene abriendo la idea de una protección eficaz del interés general en contratos relacionados con servicios públicos, atribuciones o fines del Estado y sus funciones.

Desde luego el particular queda en libertad de no aceptar las condiciones del Estado, pero al aceptarlas se somete a un régimen excepcional, que primero toma en cuenta el interés público y luego el interés privado, el cual no se desconoce, sino se le reglamenta.

Además del interés público, dice Serra Rojas que el Estado debe proteger los intereses financieros de la administración, que con frecuencia son burlados por funcionarios que no toman las debidas precauciones y garantías, y por contratistas poco escrupulosos, que ven en el Estado un ente ficticio, y no un servidor de los intereses de la colectividad.

---

<sup>29</sup>SERRA ROJAS, ANDRES, Op. Cit. p p 458, 459 y 460

Jorge Fernández Ruiz, señala que la teoría del contrato administrativo y su regulación jurídica descansan en diversos principios rectores cuya sistematización está pendiente de realizar; entre ellos destacan los siguientes:<sup>21</sup>

#### Principio de legalidad

De acuerdo con este principio, dice el autor que el contrato administrativo debe sujetarse a un régimen jurídico determinado con precisión porque, citando a Jean Rivero: "La administración es una función esencialmente ejecutiva; ella tiene en la ley el fundamento y el límite de su acción".

En México, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas regula los contratos administrativos relativos a la adquisición y arrendamiento de bienes muebles, a la prestación de servicios de cualquier naturaleza; que celebren las unidades administrativas de la presidencia de la República, las secretarías de Estado, las procuradurías generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, el gobierno del Distrito Federal; los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos de la administración pública federal.

#### Principio de continuidad

Conforme al principio de continuidad, la ejecución de los contratos administrativos, no debe interrumpirse ni retrasarse, a efecto de que puedan alcanzar cabal y oportunamente su finalidad.

La Administración Pública necesita contar imprescindiblemente con el derecho de exigir, en todo momento, la continuidad de su ejecución, y que el interés público impone que el cocontratante particular esté obligado a esa continuada prestación.

#### Principio de mutabilidad

De conformidad con este principio, el contrato administrativo puede ser

---

<sup>21</sup> FERNANDEZ RUIZ JORGE. "Derecho Administrativo", MC GRAW-HILL/Interamericana, Editores, S A de C.V México, 1997, p.p. 151 y 152

*unilateralmente modificado por la Administración Pública* dentro de ciertos límites, en aras del interés público y en clara contradicción al principio contractual proveniente del derecho romano *pacta sunt servanda*; el principio de mutabilidad se considera como el más importante de los principios rectores del contrato administrativo

#### Principio del equilibrio financiero

De acuerdo con este principio, conocido también como principio de la ecuación financiera, en el contrato administrativo se debe mantener el equilibrio financiero establecido en su celebración, a efecto de que las partes no resulten perjudicadas, o que los perjuicios ocasionados se reduzcan a su mínima expresión, por una relación que se torna inequitativa, *ya por causas imputables al Estado o a la Administración Pública, bien por causas no imputables al Estado*; para ello se emplean *mecanismos diversos como aquellos a que se refieren el llamado "hecho del príncipe" y la teoría de la imprevisión, que más adelante se explicarán.*

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, reglamentaria del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los principios y procedimientos a efecto de que las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, se lleven a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, cuya apertura será pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Sobre el particular, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante oficio circular No. SP/100/252/96, publicado el 15 de marzo de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, difundió los Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios de cualquier naturaleza.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su artículo 1 establece:

La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que contraten:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República,
- II Las secretarías de Estado y departamentos administrativos;
- III Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal;
- IV. El gobierno del Distrito Federal;
- V. Los organismos descentralizados, y
- VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que de conformidad con las disposiciones legales aplicables sean considerados entidades paraestatales.

### 3.1 LOS MODOS DE CELEBRACION DE LOS CONTRATOS PUBLICOS

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, señalan que la celebración de los contratos administrativos que realiza la administración está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formulación de la voluntad administrativa contractual, servirá para seleccionar a su cocontratante.

Asimismo, manifiestan que el procedimiento formativo del acuerdo de voluntades es de gran importancia, y en esencia es semejante para cualquier contrato que celebre la Administración Pública, aunque puede variar en su forma, dependiendo del objeto que la contratación persiga, y de acuerdo con el ordenamiento jurídico que lo regule.

Tal procedimiento, como requisito formal del contrato a celebrarse, es obligatorio para la administración cuando el ordenamiento jurídico así lo señale, ya que de no llevarse a cabo daría lugar a su nulidad administrativa y, por lo tanto, se

encuentra sujeto al régimen de derecho administrativo en virtud de que en él predomina el interés público, en cuya mira se establece.<sup>22</sup>

Si este procedimiento resulta obligatorio, su formación varía, tomando en cuenta el objeto de la contratación y la regulación jurídica que lo prevé, en la cual en algunos casos será compleja y en otros se llevará a cabo de una manera más sencilla. Por ello, dependiendo del régimen jurídico adoptado, la Administración Pública podrá elegir libre y directamente a la persona con la cual contratará, o bien carecerá de la libre elección, y tendrá que hacerlo bajo las formas restringidas.

#### El Sistema de libre elección

Para los autores citados, el sistema de libre elección del contratante de la Administración Pública consiste en la facultad que tienen los órganos administrativos para elegir, en forma directa y discrecional, a la persona con la cual van a contratar, sin sujetarse a procedimiento especial alguno.

Doctrinalmente este sistema constituye la regla general de la actividad contractual de la Administración Pública, los sistemas restrictivos sólo operan de manera excepcional, cuando exista una norma jurídica que así lo establezca, ya que de lo contrario el órgano administrativo goza de libertad para que de manera directa y discrecional seleccione a su contratante.

Tal sistema es el que prevalece en nuestro derecho positivo, en virtud de que partiendo de la base constitucional del artículo 134, se puede observar que el sistema restrictivo sólo opera tratándose de las materias que ahí se prevén, lo que además, comparado con la inmensa mayoría de materias que a diario son sujetas de la actividad contractual administrativa, las previstas en tal precepto resultan cuantitativamente menores.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO Y LUCERO ESPINOSA, MANUEL, *"Compendio de Derecho Administrativo"*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1994, p. 279.

<sup>23</sup> *IBID* Op. Cit. p. 280.

El hecho de que la Administración Pública cuente con un sistema de libre elección de su contratante no implica que esté exenta, de manera absoluta, del cumplimiento de los requisitos legales que deba satisfacer para que la contratación administrativa sea legal y eficaz, ya que tal libertad sólo es operante tratándose de la *forma o el modo de selección del co-contratante*, pero no de los requisitos que regulan el debido ejercicio de esa actividad contractual. De tales requisitos sobresalen los relativos a la determinación de la necesidad de la contratación; los detalles técnicos y financieros; la aptitud personal y moral del contratante, los cuales deberán efectuarse de acuerdo con las normas jurídicas que rijan esos casos.

Esto es así en virtud de que el principio constitucional de eficiencia, eficacia y honradez que rige la aplicación de los recursos económicos estatales, hace que el sistema de libre elección no implique que deban realizarse de manera arbitraria, sino que obliga a efectuarse de manera clara y conveniente, a fin de que no se haga sospechoso el proceder de los funcionarios públicos que intervienen y deciden la contratación.

#### *Sistema de restricción.*

Los sistemas de restricción limitan la libertad de los órganos administrativos para seleccionar a su cocontratante, ya que deben realizarla a través de un procedimiento especial.

Estos sistemas restrictivos constituyen una excepción al sistema de libre elección, puesto que sólo son obligatorios cuando la norma jurídica los establece. Tal obligatoriedad es de vital importancia para la validez del contrato a celebrar, pues su incumplimiento trae consigo la nulidad de dicho contrato e inclusive acarrea responsabilidades administrativas para los servidores públicos que hayan participado en tal irregularidad.



En virtud de que el sistema jurídico contempla diversos procedimientos restrictivos de selección del contratante de la Administración Pública, pudiera pensarse que el sistema de libre elección es la excepción y el restrictivo la regla.<sup>24</sup>

Los procedimientos restrictivos que pueden adoptar los sistemas jurídicos, según los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, son:

- a).- Licitación, en sus diferentes tipos, 1) pública, 2) privada, y una tercera, denominada licitación restringida, respecto de la cual los autores no se han puesto de acuerdo acerca de su ubicación, ya que algunos la colocan como subespecie de la privada o de la pública, y otros en el tipo de autónomo;
- b).- La contratación directa;
- c) - El remate o subasta; y
- d).- El concurso

Al respecto, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su artículo 28 establece:

*"Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, mediante los procedimientos que a continuación se señalan;*

A. Por licitación pública, y

B. Por invitación restringida, la que comprenderá.

I La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso, y

II. La adjudicación directa".

---

<sup>24</sup> DELGADILLO GUTIERREZ Op Cit p 281

El artículo 24 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas dispone: " Las dependencias deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán las siguientes funciones:

I. Revisar los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como formular las observaciones y recomendaciones convenientes;

II Dictaminar sobre la procedencia de celebrar licitaciones públicas, así como los casos en que no se celebren por encontrarse en algunos de los supuestos de excepción previstos en el artículo 81, salvo en los casos de la fracción V del inciso A y en el artículo 82.

III Proponer las políticas internas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como autorizar los supuestos no previstos en estos, debiendo informar al titular de la dependencia o al órgano de gobierno en el caso de las entidades,

IV Analizar trimestralmente el informe de la conclusión de los casos dictaminados conforme a la fracción II anterior, así como los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios y, en su caso, disponer las medidas necesarias,

V Analizar exclusivamente para su opinión, cuando se le solicite los dictámenes y fallos emitidos por los servidores públicos responsables de ello;

VI Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité, conforme a las bases que expida la Secretaría, y

VII. Coadyuvar al cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables".

Para Jorge Fernández Ruiz, el contrato de adquisición de bienes muebles o de suministro, es uno de los más usuales contratos administrativos, mediante el cual la Administración Pública se provee de los bienes muebles necesarios para el desempeño de sus actividades.

El contrato de arrendamiento de bienes muebles lo celebra la Administración Pública para tener el uso temporal de ciertos equipos, por ejemplo fotocopiadoras, mediante el pago de una renta, o para adquirir la propiedad de bienes en el caso del arrendamiento financiero, en el cual la Administración Pública, al concluir el plazo forzoso, puede adquirir los bienes arrendados pagando un precio simbólico.

El contrato de servicios relativos a bienes muebles, es el que versa básicamente sobre seguros, maquila, transportación, reconstrucción, reparación, conservación, limpieza y vigilancia de la maquinaria, el equipo, los vehículos y, en general, los bienes muebles propiedad de la Administración Pública, así como los estudios técnicos relativos a la adquisición de los mismos.

### 3.1.1 LA LICITACION PUBLICA

La licitación, en el campo del derecho administrativo, es considerada como un procedimiento administrativo por el cual la Administración Pública elige como cocontratante a la persona, física o jurídica, que ofrece las condiciones más convenientes para el Estado.<sup>25</sup>

En consecuencia, la licitación presenta las siguientes características:

- 1 Es un procedimiento, en virtud de que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas.
- 2 Ese procedimiento tiene como finalidad la de escoger la persona física o jurídica, con la cual la Administración Pública habrá de celebrar un contrato determinado
3. La selección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas para la Administración Pública

---

<sup>25</sup> DELGADILLO GUTIERREZ Op Cit p 282

Respecto a esta última característica, algunos autores señalan que la licitación es un procedimiento automático, ya que consideran que la elección del cocontratante se basa exclusivamente en la simple determinación de la persona que ha ofrecido el precio más bajo. Los autores citados manifiestan que esto resulta inexacto, toda vez que si bien la licitación tiene como finalidad el seleccionar al licitador que haya ofrecido las condiciones más convenientes para la administración, el precio más bajo dista mucho de representar las condiciones más convenientes.

En consecuencia, la Administración Pública no debe proceder de manera automática a seleccionar a quien le haya presentado la oferta de menor precio, sino que es menester que haga un análisis para determinar si dicha oferta resulta la más conveniente.

La licitación pública, conceptualmente es el procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual, por el que un ente público en ejercicio de la función administrativa invita a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas de entre las cuales seleccionará la más conveniente <sup>25</sup>

El autor Manuel Lucero Espinosa, señala que la licitación pública constituye un procedimiento que la Administración Pública, debe observar para seleccionar a sus cocontratantes, salvo las excepciones establecidas en la Ley, y que consiste en una invitación dirigida a todos los posibles interesados para que sujetándose a las bases establecidas, presenten sus ofertas, para seleccionar la más conveniente.

Asimismo, indica que este tipo de licitación tiene como característica fundamental que es un procedimiento abierto, toda vez que la invitación hecha por la Administración Pública, se realiza a personas indeterminadas, de tal manera que

---

<sup>25</sup> DRCM JOSE ROBERTO, "La Licitación Pública", Editorial Astrea, Buenos Aires, 1989, p. 92

el número de oferentes, que pueden concurrir a formular sus ofertas no se encuentra limitado, ya que puede hacerlo cualquier interesado que reúna los requisitos legales.

La licitación pública, como sistema restrictivo de selección del contratante de la Administración Pública, solo es obligatoria cuando su tramitación se encuentra impuesta por la norma jurídica y para las materias que específicamente se prevean, ya que de no ser así no podrá exigirse su realización

El artículo 30 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece:

"Las adquisiciones, arrendamientos y servicios, por regla general, se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado que serán abiertos públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la presente ley".

El citado ordenamiento, en su artículo 31 dispone:

" Las licitaciones públicas podrán ser

A Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

I. Nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir cuenten por lo menos con un 50% de contenido nacional. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mediante reglas de carácter general, establecerá los casos en que no será exigible el porcentaje mencionado, así como un procedimiento expedito para determinar el grado de integración nacional de los bienes que se oferten, para lo cual tomará en cuenta la opinión de la Secretaría y de la Contraloría, o

II Internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjeras y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero".

### La Licitación Pública Nacional

El motivo que determina la diferencia entre la licitación nacional y la internacional lo constituye el origen del grado de integración de los bienes a adquirir.

La licitación pública nacional constituye la regla general, la excepción es la internacional, toda vez que en esta materia las dependencias y entidades de la Administración Pública deberán dar preferencia a la utilización de los bienes o servicios de procedencia nacional. Asimismo, deben preferir los insumos, materiales, equipos, sistemas y servicios que tengan incorporada tecnología nacional, tomando en cuenta los requerimientos técnicos y económicos de las adquisiciones o pedidos que vayan a celebrarse.

### La Licitación Pública Internacional

Es aquella en la que pueden participar proveedores establecidos tanto en el país como en el extranjero, y en la que los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero, sin que necesariamente sea exigible algún grado de integración nacional

Esta licitación, como regla de excepción, sólo puede celebrarse en aquellos supuestos en los que no sea posible la licitación nacional. Entre algunos que pueden dar origen a la licitación internacional, tenemos los siguientes:

- a) Cuando los bienes a adquirir no se produzcan en el país o cuya producción no sea suficiente para satisfacer la demanda requerida
- b) Cuando haya sido declarada desierta la licitación nacional, en virtud de no haberse inscrito ningún proveedor para participar en el procedimiento, o cuando ninguna de las ofertas presentadas reúna los requisitos establecidos en las bases de licitación o que sus precios no sean aceptables. Para que opere esto último es menester que exista previamente investigación de mercado.
- c) Cuando exista financiamiento y el organismo financiero exija la celebración de un concurso internacional.

d) Cuando los bienes ofertados no puedan ser sustituidos por otros de producción nacional, de acuerdo con el uso a que se destinarán.

e) Cuando los bienes de producción nacional no cumplan con la calidad requerida, previa investigación, y

f) Cuando, en general, sea conveniente en razón de precio, calidad, cantidad, tiempo de entrega, servicios, garantía u otros aspectos procedentes.<sup>27</sup>

#### Procedimiento de la licitación pública

La licitación pública, como todo procedimiento administrativo, requiere de una serie sistemática de actos que se desarrollan dentro de distintas etapas o fases que deben ser cumplidas para llegar a la decisión final.

Las fases que integran el procedimiento licitatorio son:

1. Autorización presupuestaria;
2. Preparación de las bases o pliego de condiciones;
3. Publicación de la convocatoria;
4. Presentación de ofertas o propuestas;
5. Apertura de ofertas;
6. Admisión de ofertas;
7. Adjudicación, y
8. Perfeccionamiento o formalización del contrato.<sup>28</sup>

#### 1.- Autorización presupuestaria

La celebración de contratos por parte de la Administración Pública representan compromisos que afectan al gasto público. Para realizar tal compromiso es necesario que exista la partida presupuestal con fondos disponibles, a la cual se le aplicará el gasto correspondiente, previamente autorizado.

---

<sup>27</sup> LUCERO ESPINOSA, MANUEL, "La Licitación Pública", Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p p. 39, 92, 93 y 94

<sup>28</sup> DELGADILLO GUTIERREZ Op Cit p p. 287 y 288

Por otra parte, existen algunos casos en los que es necesario contar con autorización previa a la contratación, otorgada por los órganos de control presupuestal competentes, como es el caso de que el compromiso rebase las asignaciones presupuestales aprobadas para el ejercicio en que se celebren los compromisos respectivos, o en el caso de que tales compromisos se tengan que afrontar con créditos internos o externos.

En la Comisión Federal de Electricidad, es responsabilidad de las áreas usuarias de los bienes, contar con presupuesto autorizado para solicitar la adquisición de bienes y contratación de arrendamientos y servicios.

Con base en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, el área abastecedora de la Comisión Federal de Electricidad, seleccionará el procedimiento de adquisición y tipo de licitación a llevar a cabo, conforme al monto de la requisición.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en su artículo 29 señala:

"Las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios; solamente cuando se cuente con saldo disponible, dentro de su presupuesto aprobado, en la partida correspondiente"

Lo cual está previsto en el artículo 42 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

"En casos excepcionales y previa autorización de la Secretaría, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con saldo disponible en su presupuesto".

El numeral 1.2 de los Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, prestación de servicios de cualquier naturaleza, emitido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el 15 de marzo de 1996, establece que para el cumplimiento de lo previsto por el



artículo 29 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en el sentido de convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios, únicamente cuando se cuente con saldo disponible dentro de su presupuesto aprobado, deberá entenderse como tal, a la autorización global del presupuesto de inversión y de gasto corriente que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga a las dependencias y entidades al inicio de cada ejercicio, y en el que se les indica la calendarización por capítulo y concepto, en el entendido de que los pagos respectivos deberán programarse de acuerdo al mismo. Dicha autorización deberá obtenerse previamente a la publicación de la convocatoria de que se trate.

## 2. Preparación de las bases o pliego de condiciones.

Es característica de las licitaciones que cuenten con una descripción detallada de la contraprestación requerida por la administración que va a constituir el objeto de la contratación.

Esta descripción figura en un documento elaborado por el órgano administrativo correspondiente, denominado bases o pliego de condiciones. Este documento, constituye un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detalla en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes.

Las bases o pliego de la licitación incluye condiciones específicas de carácter jurídico, técnico y económico, que se resumen por un lado en cláusulas de tipo general, las cuales constituyen verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto versan sobre el procedimiento licitatorio en sí, y, por otro lado, cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas al contenido del contrato a celebrar.

La preparación de las bases constituye una etapa muy importante del procedimiento licitatorio, pues en ellas la administración determina qué es lo que quiere contratar, la forma y condiciones en que lo hará, las obligaciones y responsabilidades de las partes contratantes

Las bases de la licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que la Administración Pública no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas.

El artículo 33 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, establece los requisitos y condiciones que deberán contener las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas.

En la Comisión Federal de Electricidad, existe un Subcomité de bases y convocatorias, el cual tiene la responsabilidad de verificar que las bases:

Contengan requisitos y condiciones iguales para todos los participantes.

Que no se incluyan requisitos que no sean esenciales en las proposiciones.

Que no se incluyan requisitos que limiten la libre participación de los interesados.

El numeral 1.4 de los citados Lineamientos, establece la forma en que se calcula el costo de las bases de licitación.

Para la venta de las bases no deberán establecerse uno o varios días específicos, en virtud de que el artículo 33 de la Ley de la materia, dispone que dichas bases están disponibles desde la fecha en que se publique la convocatoria y hasta 7 días naturales antes del acto de presentación y apertura de ofertas.

### 3 Publicación de la Convocatoria

Siendo una característica de la licitación pública la invitación general e

indeterminada que se formula a todos los posibles interesados en contratar con la Administración Pública, la forma por medio de la cual se logra la indeterminación del destinatario de esa invitación es a través de la publicación de la convocatoria, la cual se hace en el Diario Oficial y en uno de los periódicos privados de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa en donde se utilizará el producto adquirido.

Son las normas jurídicas las que establecen en cuales medios publicitarios debe difundirse la convocatoria, por lo que dichos medios resultan obligatorios para el órgano convocante.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en su artículo 32, establece los requisitos que deberán contener las convocatorias.

La omisión de la publicación de la convocatoria, así como de los requisitos que la misma debe contener, que impliquen una publicación incompleta, confusa deficiente o imprecisa, son causas que determinan la nulidad de la licitación, por violación a una formalidad.

Asimismo, la publicación de la convocatoria también está sujeta al requisito de debida anticipación con que debe efectuarse, para que los interesados tengan el tiempo necesario y suficiente para estar en aptitud de reunir las condiciones del llamado, adquirir las bases y preparar sus ofertas.

En la Comisión Federal de Electricidad, las publicaciones de las convocatorias para licitaciones públicas deberán realizarse cumpliendo con:

El contenido que indica el artículo 32 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

La forma y contenido que se muestra en la proforma que se incorpora a los anexos de las bases tipo, autorizadas por el Comité Central de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Lo establecido en el numeral 1.3 de los lineamientos publicados el 15 de marzo de 1996 por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el cual establece que la publicación de las convocatorias de las licitaciones públicas se hará en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación y simultáneamente en un diario de la Entidad Federativa donde haya de ser utilizado el bien o prestado el servicio.

#### 4 Presentación de las ofertas

Una vez efectuada la publicación de la convocatoria respectiva, todos los interesados podrán presentar sus ofertas. En la licitación pública pueden hacerlo todas las personas que no tengan impedimento legal para realizar el suministro, obra, o servicio licitado, y que satisfaga los requerimientos de la convocatoria y bases respectivas.

Al respecto, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su precepto legal 34 dispone

" Todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria y las bases de la licitación tendrán derecho a presentar su proposición. Para tal efecto, las dependencias y entidades no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos por esta ley. Asimismo, proporcionarán a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con la licitación, a fin de evitar favorecer a algún participante.

En dicho precepto, se establecen también los plazos para la presentación y apertura de ofertas".

En los casos en que por razones de urgencia justificada, sea necesario reducir el plazo para la presentación y apertura de proposiciones, el responsable del área que requiera los bienes o servicios, deberá solicitarlo al Comité Central,

mediante escrito debidamente firmado, fundado y motivado en el que se expongan las razones de urgencia para dicha reducción, para que con base en ello, el Comité dictamine lo procedente.

El artículo 35 del citado ordenamiento, señala que: "Las dependencias y entidades, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, podrán modificar los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de la licitación, cuando menos con 7 días naturales de anticipación a la fecha señalada para la presentación y apertura de proposiciones".

"En las licitaciones públicas, la entrega de las proposiciones se hará por escrito, mediante dos sobre cerrados que contendrán, por separado, la propuesta técnica y la propuesta económica, incluyendo en esta última la garantía de seriedad de las ofertas" (artículo 36 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas).

Asimismo, el artículo 38 del citado ordenamiento establece: "Quienes participen en las licitaciones o celebren los contratos a que se refiere esta ley deberán garantizar:

I. La seriedad de las proposiciones en los procedimientos de licitación pública.

La convocante conservará en custodia las garantías de que se trate hasta la fecha del fallo, en que serán devueltas a los licitantes salvo la de aquel a quien se hubiere adjudicado el contrato, la que se retendrá hasta el momento en que el proveedor o contratista constituya la garantía de cumplimiento del contrato correspondiente;

II. Los anticipos que, en su caso, reciban. Esta garantía deberá constituirse por la totalidad del monto del anticipo, y

III. El cumplimiento de los contratos".

En Comisión Federal de Electricidad, la garantía de seriedad de la proposición, deberá requerirse en los procedimientos de licitación pública y de

invitación restringida en la modalidad de invitación a cuando menos tres proveedores.

Esta garantía deberá constituirse mediante fianza otorgada por institución autorizada.

La garantía se deberá constituir por el 5% del monto total de la proposición base, con un tope máximo de \$60,000.00. Esta garantía deberá incluirse en el sobre de la proposición económica.

La garantía de anticipo que, conforme a lo estipulado en el contrato, la Comisión Federal de Electricidad otorgue al proveedor invariablemente deberá ser garantizado en su totalidad.

Esta garantía deberá constituirse mediante fianza a satisfacción de la Comisión Federal de Electricidad expedida por Institución autorizada.

La póliza de fianza deberá garantizar el reintegro de: el 100% del anticipo, así como los intereses correspondientes.

La garantía de cumplimiento y calidad, deberá exigirse en contratos derivados de procedimientos de licitación pública y de invitación restringida, en la modalidad de invitación a cuando menos tres proveedores.

La garantía de cumplimiento deberá constituirse en moneda nacional y a favor de Comisión Federal de Electricidad, mediante fianza expedida por una Compañía Afianzadora Nacional, por un monto del 10% del importe total del contrato para bienes de alta rotación y refacciones, y por un monto del 20% tratándose de bienes de proyecto específico.

## 5. Apertura de ofertas

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, manifiestan que una vez que ha vencido el plazo para la admisión de las ofertas, en sesión pública, en el día y hora previamente establecidas en las bases, la convocante procederá a la apertura de las ofertas propuestas.

La apertura constituye un acto formal en la que intervienen los servidores públicos de la convocante, así como funcionarios de las dependencias de control (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Contraloría, y en su caso de la Coordinadora de Sector), ante la presencia de los oferentes y otros funcionarios públicos o privados que hayan sido invitados al acto de apertura. Esta fase es de carácter procedimental y tiene por finalidad que hagan del conocimiento público las ofertas que oportunamente se recibieron.

Como requisito de validez de este acto, deberá levantarse acta circunstanciada, en la que se dejará constancia de todo lo ahí actuado, y se incluyan también las observaciones que merezca la irregularidad del acto, la cual será firmada por los servidores públicos que hayan intervenido y por los oferentes que quieran hacerlo

#### 6. La Admisión de ofertas

La admisión de ofertas constituye un acto de la administración, que reviste la forma jurídica de un acto administrativo, cuyo objeto es admitir a los licitadores a la fase de evaluación de las proposiciones, y cuyo efecto es investir al proponente aceptado de una determinada situación jurídica de la que nacen derechos y obligaciones que el régimen jurídico establece.

Entre los derechos y los deberes recíprocos de la licitante y del licitador, que como efectos jurídicos de la oferta pueden surgir, tenemos los siguientes:

A) Admitida la oferta nace para el licitador el derecho, y recíprocamente el deber del órgano licitante, de tomar en cuenta dicha oferta, a efecto de seleccionar la más conveniente para el Estado, por lo que su inconveniencia deberá estar debidamente fundada y motivada.

B) Para los licitadores admitidos surge el deber de mantener o sostener sus ofertas, de manera inalterada, hasta la fecha en que se dé a conocer el fallo respectivo.

El desistimiento o retiro de la oferta, antes del vencimiento del plazo, acarrea para el oferente la obligación de indemnizar los daños y perjuicios, que de acuerdo con nuestro sistema jurídico positivo se traduce en la pérdida de la garantía de seriedad otorgada.

C) La aceptación de la oferta origina el derecho del oferente para que en caso de empate pueda mejorar su propuesta.

El artículo 45 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece que: "El acto de presentación y apertura de proposiciones, en el que podrán participar los licitantes que hayan cubierto el costo de las bases de la licitación, se llevará a cabo en dos etapas, conforme a lo siguiente:

I. En la primera etapa los licitantes entregarán sus proposiciones en sobres cerrados en forma inviolable; se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos, las que serán devueltas por la dependencia o entidad, transcurridos quince días naturales contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo de la licitación.

II. Los participantes rubricarán todas las propuestas técnicas presentadas. En caso de que la apertura de las proposiciones económicas no se realice en la misma fecha, los sobres que las contengan serán firmados por los licitantes y los servidores públicos de la dependencia o entidad presentes, y quedarán en custodia de ésta, quien informará la fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo la segunda etapa. En su caso, durante este período, la dependencia o entidad hará el análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas;

III. En la segunda etapa, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes, cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas en la primera etapa o en el análisis detallado de las mismas, y se dará lectura en voz alta al importe de las propuestas que contengan los documentos y cubran los requisitos exigidos".



El numeral 1.10 de los citados Lineamientos señala: previo al acto formal de presentación y apertura de las ofertas, las convocantes podrán efectuar revisiones preliminares y registro de la documentación que debe acompañarse a dicha propuesta, distinta a la oferta técnica o económica; sin embargo, deberán abstenerse de rechazar, descalificar o impedir el acceso a cualquier participante, ya que esto deberá efectuarse en el propio acto de presentación y apertura de ofertas.

En la Comisión Federal de Electricidad, invariablemente se invitará a un representante del órgano de control interno al acto de apertura de proposiciones.

## 7. Adjudicación

La adjudicación constituye un acto de la administración que contiene la decisión unilateral del órgano convocante, que determina cuál es la propuesta y oferta más ventajosa y, en consecuencia la declara aceptada.

Previamente a la adjudicación, el órgano convocante debe proceder al estudio y análisis de las ofertas aceptadas, a fin de estar en posibilidades de conocer cuál es la más conveniente para el Estado.

Este acto constituye la última fase del procedimiento licitatorio que se efectúa para la preparación de la voluntad contractual administrativa y que produce los siguientes efectos:

A) Libera de cualquier obligación a los licitadores cuyas ofertas hayan sido desestimadas, y les genera el derecho a retirar sus documentos y garantías.

B) Notificada la adjudicación al beneficiario, queda concertada la contratación, con independencia de su formalización en el instrumento respectivo; por ello nace el derecho del adjudicatario de ser indemnizado por los daños y perjuicios en caso de que la Administración Pública se negara a realizar el contrato respectivo.

C) Constituye el punto de partida conforme al cual comienza a generarse los derechos y las obligaciones de las partes contratantes.

D) Crea un derecho subjetivo al adjudicatario.

E) Por lo tanto, establece un deber jurídico correlativo del licitante, de contratar con el adjudicatario.

F) Obliga a la Administración Pública a mantener inalterables las bases de licitación.

G) Da lugar a la obligación del adjudicatario de integrar la garantía de cumplimiento del contrato.

La adjudicación es un acto unilateral de la licitante, del que se desprenden una serie de derechos y obligaciones para las partes que intervienen en el procedimiento de licitación, por lo que su naturaleza jurídica es la de un acto administrativo.

La adjudicación constituye una declaración unilateral de voluntad, expresada en uso de facultades discrecionales, la misma se haya limitada por dos condiciones:

a) Que se emita con arreglo a lo previsto en las bases de licitación y demás disposiciones jurídicas aplicables; y b) que recaiga en la oferta que resulte más conveniente para el Estado.

El artículo 46 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala: " Las dependencias y entidades para hacer la evaluación de las proposiciones, deberán verificar que las mismas incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de la licitación.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará a la persona que, de entre los licitantes, reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes y por tanto, satisfacen la totalidad de los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo.

La dependencia o entidad convocante emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, en el que hará constar el análisis de las proposiciones admitidas y se hará mención a las proposiciones desechadas".

El numeral 1.11 de los Lineamientos emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, indica que la adjudicación de los contratos, deberá favorecer a la propuesta solvente, es decir que cumpla con los requisitos de la convocatoria y bases de la licitación, que presente el precio más bajo, motivo por el cual las convocantes deberán instruir a los servidores públicos a quienes compete pronunciar el fallo para que se abstengan de emitirlos en contravención a las citadas disposiciones, previa prevención de que tal inobservancia, además de implicar la nulidad del acto de que se trata, entraña su responsabilidad en el ámbito administrativo, y fincada ésta, conlleva al resarcimiento del daño patrimonial que llegare a causarle al Estado

#### 8. Perfeccionamiento o formalización del contrato

Realizada la adjudicación debe notificarse al ofertante seleccionado, notificación que en algunos casos llega a constituir el perfeccionamiento del contrato respectivo y, por lo tanto, la Administración Pública se encuentra en posibilidad de efectuar el pedido del bien o servicio.

En cambio, en otros casos es necesario la formalización o instrumentación de tal contrato, a través del documento respectivo, lo cual se llevará dentro del plazo señalado por la ley, en el que se empezará a computar a partir de la notificación de la adjudicación correspondiente.

Se considera que el contrato se perfecciona con el otorgamiento de ese documento, es decir, a partir de la firma del contrato, el cual servirá, como elemento eficiente para la prueba de la contratación, que de otro modo se hará por la

constancia del acto de adjudicación y su notificación y los documentos anexos a aquél.<sup>25</sup>

El numeral 1.12 de los mencionados Lineamientos, establece que en los contratos respectivos deberá insertarse una declaración que exprese el fundamento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas con base en el cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato, esto es, si se realizó licitación pública o el procedimiento de invitación restringida, en este último caso se especificará el supuesto de excepción aplicado.

El artículo 50 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas dispone: "Los contratos que deben formalizarse como resultado de su adjudicación, deberán suscribirse en un término no mayor de veinte días naturales contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado al proveedor el fallo correspondiente.

El proveedor a quien se hubiere adjudicado el contrato como resultado de una licitación, perderá en favor de la convocante la garantía que hubiere otorgado si, por causas imputables a él, la operación no se formaliza dentro del plazo a que se refiere este artículo, pudiendo la dependencia o entidad adjudicar el contrato al participante que haya presentado la segunda proposición solvente más baja, de conformidad con lo asentado en el dictamen a que se refiere al artículo 46

El proveedor a quien se hubiere adjudicado el contrato no estará obligado a suministrar los bienes o prestar el servicio, si la dependencia o entidad, por causas no imputables al mismo proveedor, no firmare el contrato dentro del plazo establecido en este artículo, en cuyo caso se le reembolsarán los gastos no recuperables en que hubiere incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la licitación de que se trate

---

<sup>25</sup> DELGADILLO GUTIERREZ Op. Cit. p.p. 295-298

El atraso de la dependencia o entidad en la formalización de los contratos respectivos, prorrogará en igual plazo la fecha de cumplimiento de las obligaciones asumidas por ambas partes.

Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios no podrán cederse en forma parcial ni total a favor de cualesquiera otra persona física o moral, con excepción de los derechos de cobro en cuyo caso se deberá contar con la conformidad previa de la dependencia o entidad de que se trate".

### 3.1.2 LA LICITACION RESTRINGIDA

Es aquella en la cual sólo pueden intervenir personas, físicas o jurídicas que tengan características o condiciones determinadas previamente por la Administración Pública, verbigracia: idoneidad especial, capacidad productiva mínima, la posesión de determinada maquinaria o procesos de producción, u otras condiciones similares.<sup>39</sup>

De tal concepto se desprende que este tipo de licitación se caracteriza por la idoneidad de los oferentes, ya que no pueden ser cualesquiera, sino aquellos que, además de cumplir con las condiciones generales comunes a todo licitador, reúnan las condiciones especiales que previamente haya fijado el órgano administrativo correspondiente.

Dicha característica la diferencia de la licitación pública, pues en esta puede participar cualquier interesado que satisfaga las condiciones generales, en cambio en la licitación restringida, no sucede así.

---

<sup>39</sup> DELGADILLO GUTIERREZ. Op Cit p p 299 y 300

La licitación restringida tiene más semejanza con la licitación pública, razón por la cual en lo posible le son aplicables las reglas de aquélla, de acuerdo con sus propias condiciones.<sup>31</sup>

El autor José Roberto Dromi, señala que la licitación restringida, también llamada licitación cerrada o licitación privada, es el procedimiento de contratación en el que intervienen como oferentes las personas o entidades expresamente invitadas por el Estado. Es una invitación o pedido de ofertas dirigido por el Estado a empresas o personas determinadas discrecionalmente para cada caso

En la licitación pública la afluencia de proponentes es ilimitada, en la licitación privada dicha afluencia es limitada.<sup>32</sup>

Dentro de las excepciones a la licitación pública, el artículo 80 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas dispone. "En los supuestos y con sujeción a las formalidades que prevén los artículos 81 y 82, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, a través de un procedimiento de invitación restringida.

La opción que las dependencias y entidades ejerzan, deberán fundarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

En el dictamen a que se refieren los artículos 46 y 59, según corresponda, deberán acreditar, de entre los criterios mencionados aquellos en que se funda el ejercicio de la opción, y contendrá además:

I El valor del contrato;

II Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, una descripción general de los bienes o servicios correspondientes;

---

<sup>31</sup> LUCERO ESPINOSA Op. Cit. p 62

<sup>32</sup> DROMI Op. Cit. p.p 94 y 95

III La nacionalidad del proveedor o contratista, según corresponda, y

IV. Tratándose de adquisiciones y arrendamientos, el origen de los bienes.

En estos casos el titular de la dependencia o entidad, a más tardar el último día hábil de cada mes, enviará a la Secretaría, a la Contraloría y, en su caso, al órgano de gobierno, un informe que se referirá a las operaciones autorizadas en el mes calendario inmediato anterior, acompañando copia del dictamen aludido en el segundo párrafo de este artículo.

En adquisiciones, arrendamientos y servicios, el informe podrá ser enviado por el presidente del comité de adquisiciones a que se refiere el artículo 24, en caso de que así lo autorice el titular de la dependencia o entidad".

Artículo 81 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas: " Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, a través de un procedimiento de invitación restringida, cuando:

I. El contrato solo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;

II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.

III. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor o contratista. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento, y

IV. Se realicen dos licitaciones públicas sin que en ambas se hubieren recibido proposiciones solventes.

A. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, además podrá seguirse un procedimiento de invitación restringida cuando:

I. Existan razones justificadas para la adquisición y arrendamiento de bienes de marca determinada;

II. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados y bienes usados.

III. Se trate de servicios de consultoría cuya difusión pudiera afectar al interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal;

IV. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos o con las personas morales constituidas por ellos;

V. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios.

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

VII. Se trate de adquisiciones provenientes de personas físicas o morales que, sin ser proveedores habituales y en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial, ofrezcan bienes en condiciones excepcionalmente favorables, y

VIII. Se trate de servicios profesionales prestados por personas físicas".

En Comisión Federal de Electricidad, el área abastecedora, determinará la procedencia de efectuar el procedimiento de invitación restringida, cuando se requiera la adquisición de bienes y servicios por invitación restringida en la modalidad de adjudicación directa (artículo 81 de la Ley de Adquisiciones y Obras



Públicas), entre los que se encuentran los de marca o diseño específico, o de aquellos que por razones técnicas no haya competencia y puedan suministrarse por una persona determinada, sin que existan otras alternativas o sustitutos.

Para llevar a cabo una licitación de esta naturaleza, es conveniente utilizar las bases tipo de licitación pública, autorizadas por el Comité Central de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, las cuales se adecuan de acuerdo a las necesidades, según sea el caso

Las adquisiciones que se realicen bajo este procedimiento de excepción de licitación pública, estarán sujetas a las disposiciones señaladas en las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios de Comisión Federal de Electricidad, así como a las que en esta materia señale el Comité Central de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Comisión Federal de Electricidad.

Las requisiciones que se requieran tramitar bajo un precepto de excepción de licitación, deberán presentarse acompañadas del dictamen en el que se fundamenten las razones que obligan a ello, precisando la fracción del artículo 81 que se pretende invocar.

Cada vez que se pretenda realizar un proceso de excepción de licitación, bajo los preceptos establecidos en el artículo 81 de la Ley, tendrá que someterse a dictamen del Comité Central.

El artículo 28 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece dentro del procedimiento por invitación restringida:

I. La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso.

Al respecto el artículo 82 del citado ordenamiento dispone: " Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios, a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según corresponda, o por

adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda de los montos máximos que al efecto se establecerán en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en este supuesto de excepción a la licitación pública.

En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se invitará a personas cuyas actividades comerciales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del veinte por ciento de su volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizados.

En casos excepcionales, las operaciones previstas en este artículo podrán exceder el porcentaje indicado, siempre que las mismas sean aprobadas previamente de manera indelegable y bajo su estricta responsabilidad, por el titular de la dependencia o por el órgano de gobierno de la entidad, y que sean registrados detalladamente en el informe a que se refiere al artículo 80".

En Comisión Federal de Electricidad, el área abastecedora debe procurar que por lo menos el 50% del valor total de los contratos adjudicados en base al artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, sean celebrados con empresas nacionales micro, pequeñas y medianas, según la disposición 9ª del Acuerdo del Diario Oficial de la Federación publicado el 24 de noviembre de 1994 y 8 de diciembre de 1995

El monto máximo autorizado para cada adquisición o caso por invitación restringida, será el que determine anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación.

Los contratos derivados de una adquisición por invitación restringida a cuando menos tres proveedores, se fincarán invariablemente al proveedor que en conjunto presente las mejores condiciones de precios, calidad, oportunidad y servicios requeridos.

El artículo 83 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas dispone: "Los procedimientos de invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso, a que se refieren los artículos 81 y 82, se sujetarán a lo siguiente:

I. La apertura de los sobres podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante del órgano de control de la dependencia o entidad;

II. Para llevar a cabo la evaluación, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas, y

III. A las demás disposiciones de la licitación pública de este Capítulo que, en lo conducente, resulten aplicables.

A) Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, los procedimientos se ajustarán además a lo siguiente:

I. En las solicitudes de cotización, se indicarán, como mínimo, la cantidad y descripción de los bienes o servicios requeridos y los aspectos que correspondan del artículo 33, y

II. Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán en cada operación atendiendo al tipo de bienes o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la propuesta y llevar a cabo su evaluación".

### 3.1.3 LA ADJUDICACION DIRECTA

Según los tratadistas Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, la contratación directa es un procedimiento que realiza la Administración Pública, a través del cual elige directa y discrecionalmente a una determinada persona, física o jurídica, para que contraten sin que exista la concurrencia u oposición de oferente alguno.

En la contratación directa la administración pública debe elegir, de una manera razonada, a la persona que considere más idónea y capaz para cumplir con la contratación respectiva, debe efectuarse con gran cuidado, ya que la

Administración Pública en ejercicio de sus facultades de contratación debe velar por los intereses públicos, ya que de una contratación mal efectuada puede perjudicarse esos intereses.

Cuando la contratación directa deba llevarse a cabo por haber fracasado una licitación, en los casos previstos por la ley, se realizará sobre las condiciones estipuladas en las bases o pliegos de condiciones elaborados para la licitación, ya que de lo contrario no sería la misma contratación, sino una diversa.<sup>33</sup>

Para José Roberto Dromi, la contratación directa es un procedimiento por el cual el Estado elige directamente al co-contratante, sin concurrencia u oposición.<sup>34</sup>

El procedimiento de adjudicación directa, se encuentra al igual que el procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, regulado por el artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el cual ya se describió con anterioridad.

En la Comisión Federal de Electricidad, se deberá procurar que por lo menos el 50% del valor total de los contratos adjudicados en base al artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, sean celebrados con empresas nacionales micro, pequeñas y medianas.

El monto máximo autorizado para cada compra por invitación restringida en la modalidad de adjudicación directa (artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas), será el que determine anualmente la Secretaría de Crédito Público en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación.

Se invitará a personas cuyas actividades comerciales están relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

Los contratos derivados de una adquisición por invitación restringida en la modalidad de adjudicación directa, se fincarán invariablemente al proveedor que en

---

<sup>33</sup> DELGADILLO GUTIERREZ Op Cit p p 300 y 301

<sup>34</sup> DROMI Op Cit p 95

conjunto presente las mejores condiciones de precios, calidad, oportunidad y servicios requeridos.

El artículo 42 de dicho ordenamiento dispone:

"El Presidente de la República podrá autorizar la contratación directa de adquisiciones, arrendamientos y servicios, incluido el gasto correspondiente, y establecerá los medios de control que estime pertinentes, cuando se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, o sean necesarias para salvaguardar la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación y garantizar su seguridad interior".

Los organismos descentralizados al celebrar los contratos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios de cualquier naturaleza, se apegan a los procedimientos de licitación que señala la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como a lo establecido en los Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que emitió la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

A continuación, se citan las etapas a seguir en un caso práctico de una licitación que celebran los organismos descentralizados, en este caso, Comisión Federal de Electricidad, y para el efecto se anexa el formato letra "A" que aparece al final de este capítulo

1. Requisición
2. Bases y Especificaciones
3. Comité Central de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Comisión Federal de Electricidad.
4. Publicación de la Convocatoria
5. Envío a Compranet
6. Junta de Aclaraciones

7. Acta de Apertura de Oferta Técnica
8. Evaluación Técnica
9. Acta de Apertura de Propuesta Económica
10. Evaluación Económica
11. Dictamen
12. Fallo de la Licitación
13. Formalización del Contrato

### 1. Requisición

Documento mediante el cual las áreas usuarias solicitan la adquisición de un bien determinado a las áreas abastecedoras y en el cual aparecen las especificaciones técnicas de dicho bien, así como la información necesaria para efectuar su adquisición.

### 2. Bases y Especificaciones

Las bases son el documento más importante de la licitación, porque ahí se establecen en forma detallada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes que intervienen en el contrato. Dicho documento es autorizado por el Comité Central de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Comisión Federal de Electricidad.

Especificaciones es el documento en el cual se indican las características que deben contener cada bien o servicio que adquiere la Comisión Federal de Electricidad.

### 3. Comité Central de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

En dicho comité se presentan los casos de licitaciones que establece el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que se someten para su autorización, se hace una descripción de los bienes o servicios que se van a licitar,

así como el importe total estimado, observaciones, fundamentación legal para la decisión y el dictamen del comité.

#### 4. Publicación de la Convocatoria

Esta se hace a través del Diario Oficial y en uno de los periódicos de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa en donde se utilizará el producto adquirido

#### 5. Envío a Compranet

De conformidad con la disposición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1994, la dependencia en este caso, Comisión Federal de Electricidad envía a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo el formato de convocatoria y el diskette, para que a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales denominado Compranet se publique la convocatoria en el Diario Oficial.

#### 6. Juntas de Aclaraciones

Es el documento mediante el cual se aceptan las preguntas de los proveedores que participan en una licitación, y en el que se aclaran las dudas, dando respuesta a las mismas

#### 7. Acta de Apertura de Oferta Técnica

#### 8. Evaluación Técnica

#### 9. Acta de Apertura de Propuesta Económica

#### 10. Evaluación técnica

Estas fases se desarrollaron dentro del procedimiento de la licitación pública, las cuales se encuentran reguladas por el artículo 45 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

### 11. Dictamen

Es un documento en el cual la dependencia después del análisis efectuado a las proposiciones admitidas, señala cuales son las proposiciones desechadas y a que proveedores se deben fincar los contratos.

### 12. Fallo de la Licitación

Es la notificación por escrito que hace la Dependencia al proveedor o proveedores ganadores de la licitación.

### 13 Formalización del Contrato

Los contratos que deban formalizarse como resultado de su adjudicación, deberán suscribirse en un término no mayor de veinte días naturales contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado al proveedor el fallo correspondiente.

El numeral 2.13 de los Lineamientos citados indica:

En los contratos que celebren las dependencias y entidades en materia adquisiciones se deberá estipular como mínimo su objeto, vigencia y las contraprestaciones de las partes, y, en su caso, los anticipos a otorgar, las garantías, la confidencialidad de la información respectiva, los derechos de autor en favor de la dependencia o entidad de que se trate, y la cláusula penal.

## 3.2 ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL

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

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que



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

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

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

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

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, reglamentaria del artículo 134 constitucional establece los principios y procedimientos para que las operaciones mencionadas, se lleven a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, cuya apertura será pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

El estricto cumplimiento de los principios constitucionales enunciados, de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás disposiciones reglamentarias aplicables, así como de los criterios que en interpretación de la Ley y para efectos administrativos expida la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es una obligación de ineludible observancia para los servidores públicos que intervengan en la preparación y formalización de los actos y contratos que en esta materia se realicen, así como para aquellos que ejerzan atribuciones de control y vigilancia.

Con apoyo en estas consideraciones, es preciso que se adopten las medidas preventivas tendientes a garantizar que los recursos económicos del Estado que se eroguen en materia de adquisiciones, prestación de servicios de cualquier naturaleza, se destinen a los fines a que están afectos, en las mejores condiciones para el Estado y con la transparencia y honradez que exige el ejercicio de la función pública.<sup>35</sup>

Por lo expuesto, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, emitió los Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza.

Para Joaquín Martínez Alfaro, este precepto establece una regla general, así como la posibilidad de que haya casos de excepción a dicha regla general.

La regla general consiste en ordenar, que los contratos que celebre la Administración Pública, se adjudiquen a través de la licitación pública.

Los casos de excepción son aquellos en los que, por disposición de la ley se adjudican en forma directa.<sup>36</sup>

Estas dos situaciones están previstas en los artículos 28 inciso A, y 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

---

<sup>35</sup>DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, Publicado el 15 de marzo de 1986, p p 13 y 14

<sup>36</sup>MARTINEZ ALFARO JOAQUIN, "Los Contratos Derivados del Artículo 134 Constitucional", Editorial Porrúa, S A , México, 1993, p p 45 y 46



## **CAPITULO V**

### **EL CONTRATO DE SUMINISTROS O DE ABASTECIMIENTOS**

- 5.1 Concepto de contrato de suministros
- 5.2 El contrato de suministros en la legislación administrativa mexicana
- 5.3 Régimen jurídico anterior y actual en el contrato de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios
- 5.4 Problemática social actual
- 5.5 Reformas a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

## CAPITULO V

### EL CONTRATO DE SUMINISTROS O DE ABASTECIMIENTOS

#### 5.1 CONCEPTO DE CONTRATO DE SUMINISTROS

Es un acto jurídico sujeto a normas de derecho público, que celebra la Administración Pública con una o varias personas de derecho privado o particulares, por medio del cual, el contratante de la administración se obliga a proporcionar determinados artículos, mercaderías, bienes muebles, o mantenimientos necesarios para la satisfacción de intereses generales o para la prestación de servicios que al Estado corresponden, durante un término determinado; puede ser a plazo fijo o de tracto sucesivo, mediante el precio que es fijado unilateralmente por la propia administración, tomando en consideración las condiciones normales del mercado en ese momento.<sup>43</sup>

Para Marcel Waline, el contrato de suministros es un contrato por el cual el proveedor se compromete a entregar a la administración alimentos, mercancías, objetos muebles de toda especie, de los cuales ella tiene necesidad, a cambio del precio.

Miguel Acosta Romero en su *Teoría General del Derecho Administrativo*, indica que el objeto del contrato administrativo puede ser de lo más variado, por ejemplo: llantas para vehículos, papelería para las oficinas, uniformes, batas para los servidores públicos, alimentos para las guarderías y hospitales, etc. Indica además, que no es propiamente un contrato de compraventa, porque los contratantes no establecen libremente los derechos y obligaciones, sino que la Administración Pública señala cual es el objeto de contratación, ese objeto es principalmente para cumplir una finalidad pública, señala los precios a través de

---

<sup>43</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL Op Cit p 256

disposiciones generales o concretas, impone reglas especiales para los plazos de entrega, normas de calidad de los artículos, cantidad, forma y tiempo de entrega, garantía de la calidad de los productos y también rescisión unilateral, cuando los contratos son de tracto sucesivo.

El contrato de suministros tiene las siguientes características:

1. La parte compradora es una entidad de la Administración Pública Federal, ya sea central o paraestatal.
2. La parte vendedora, puede ser una empresa privada o también puede ser alguna empresa del sector paraestatal que produzca bienes, puede citarse a modo de ejemplo, Pemex, Conasupo y otras entidades que producen bienes y los suministran a otras dependencias.
3. Está sujeto a normas de Derecho Público.
4. Tiene cláusulas exorbitantes.
5. A través de este contrato, la Administración Pública Federal, cumple con los cometidos que cada dependencia tiene atribuidos.

Serra Rojas citando al autor Recaredo Fernández de Velasco, nos dice que el contrato de suministros es un contrato administrativo porque se realiza por la administración según la norma jurídica que ella dicta para cada caso con el fin de atender al funcionamiento de un servicio público y siguiendo un régimen de derecho público. Además consiste en una prestación de cosas, productos o servicios, siempre y cuando las cosas y productos hayan de aplicarse de una manera directa a un servicio público regido directamente por la administración o que el servicio prestado en sí sea público.

En Comisión Federal de Electricidad, un contrato típico de suministros es aquel que celebra con un proveedor, para adquirir bienes, con el objeto de satisfacer las necesidades de las diferentes áreas usuarias de los mismos, para el desempeño de sus actividades (ejemplo: torres metálicas, postes de acero, de madera, transformadores, watthorímetros, unidades

turbogeneradoras, equipos de cómputo, cables de aluminio, artículos de papelería, por citar algunos).

Este contrato se encuentra regulado fundamentalmente por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

## 5.2 EL CONTRATO DE SUMINISTROS EN LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA

El autor Jorge Fernández Ruiz señala que el contrato de adquisición de bienes o de suministro, es uno de los más usuales contratos administrativos, mediante el cual la Administración Pública se provee de los bienes necesarios para el desempeño de sus actividades.

Jorge Olivera Toro en su Manual de Derecho Administrativo señala que el Estado como sociedad organizada, es el medio para el mejoramiento del pueblo y su fin lo constituye el bien común de los seres humanos que integran el país, no es la entidad suprema en la que el hombre supedita su vida a los fines del Estado, por ello, el Poder Público se encuentra sujeto a las facultades que le otorga la Constitución. El problema en México es la limitación precisa de las actividades de interés público que debe realizar la administración, y su separación de las actividades que corresponden a los particulares, ya que la intervención del Estado debe ser en tal forma que en vez de destruir la iniciativa individual, la impulse y vivifique.

Asimismo, el autor indica que en el inicio de la vida independiente de México, la estructura administrativa fue de gran simplicidad, después se fue consolidando y llegó el liberalismo reformista que hizo surgir una administración de escasas actividades encaminadas al desarrollo económico, con incipiente solución al problema social, siendo su preocupación esencial la integración del Estado mexicano. Al lado de la administración clásica, existe la

social, prestadora de bienes y servicios, inserta tanto dentro de la administración central, y con mayor amplitud en los organismos descentralizados y, recurriendo también a formas de derecho privado, en el sector de las empresas de propiedad del Estado, que atienden intereses económicos.

Existe una articulación de la función administrativa, en torno del Poder Ejecutivo. Este mantiene *la unidad por medio de la vigilancia, fiscalización, representación en los consejos o nombramientos de directivos de los organismos descentralizados y empresas públicas.*

La estructura administrativa mexicana guarda por tradición, una recíproca confianza entre legalidad y eficiencia.

La legislación administrativa mexicana en un principio se construyó sobre bases de derecho civil, para después *adquirir perfiles propios regulando materias de suma importancia para la vida de la Nación, como el dominio público sobre tierras y aguas, sustancias minerales e hidrocarburos, expropiación, vías de comunicación, control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y tantas otras materias más formadas con apoyo en los principios de derecho administrativo.*<sup>44</sup>

Siguiendo la obra de Serra Rojas, originalmente la Administración Pública celebraba los contratos administrativos de suministros, en la mayor parte de las veces, regulados por normas de derecho privado. Administración y proveedores se orientaban en los principios del derecho privado, civiles y mercantiles.

---

<sup>44</sup> OLIVERA TORO JORGE, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S. A., México, 1976, p p 87, 88 y 89



Paulatinamente la experiencia administrativa mexicana vino a demostrar que no podían regularse por el derecho privado, situaciones en las que estaba de por medio el interés público de la Administración. De este modo se introdujeron en la legislación administrativa, y en los contratos que se iban celebrando, algunas cláusulas que contenían principios de orden público al cual debían de subordinarse los proveedores.

De esta forma, el artículo 134 Constitucional dispone que los recursos económicos de los Gobiernos Federal y del Distrito Federal, así como de sus respectivas administraciones públicas paraestatales, que se destinen a las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a que están destinados.

En este sentido, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, reglamentaria de la disposición constitucional invocada, establece los principios y procedimientos a efecto de que las operaciones mencionadas, se lleven a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, cuya apertura será pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

El artículo 13 del citado ordenamiento establece: "En lo no previsto por esta ley, serán aplicables el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

### 5.3 REGIMEN JURIDICO ANTERIOR Y ACTUAL EN EL CONTRATO DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de febrero de 1985, regulaba los actos y contratos en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios relacionados con los mismos, que celebraban las entidades de la Administración Pública.

El 30 de diciembre de 1993 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que abrogó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, así como a la Ley de Obras Públicas.

Este nuevo ordenamiento busca dotar de mayor transparencia los procedimientos de licitación y contratación, propósito que puede observarse al incorporarse los servicios de cualquier naturaleza dentro de su ámbito de aplicación. Destaca el que se disponga que la evaluación de las proposiciones se hará mediante un procedimiento de dos pasos, el técnico y el económico, lo que además de eliminar muchos aspectos subjetivos de las adquisiciones, permitirá que las dependencias y entidades hagan sus contrataciones con proveedores y contratistas mejor calificados y, por ende, más solventes.

Otro importante objetivo estriba en la simplificación administrativa de los procedimientos, situación que inicia con la conjunción misma de dos materias en un solo ordenamiento.

Así también, se propuso la adecuación del marco normativo a las condiciones de apertura comercial en las que nuestro país ha incursionado. En tal sentido, sus disposiciones son compatibles con lo convenido en los distintos acuerdos comerciales internacionales de los que México forma parte, propiciando así una más sencilla operación de las compras gubernamentales.

A continuación se detallan una serie de cambios sustanciales que se introdujeron a la nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas:

### Artículo 2

Fracción I: " Secretaría: Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la que actualmente emite y regula la normatividad para las adquisiciones y obra pública, por haber desaparecido la Secretaria de Programación y Presupuesto, que se mencionaba en la misma fracción del citado artículo en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.

Fracción IV: "Tratados los definidos como tales en la fracción I del artículo 2 de la Ley sobre la Celebración de Tratados".

Derivado de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio se regulan los Tratados Comerciales celebrados por México, situación que no se contemplaba en la Ley anterior.

### Artículo 3

Fracción II: "Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación".

Deberá estimarse el precio de la instalación de los bienes desde la requisición, para determinar si la adquisición del bien se regula por este artículo o no.

Fracción VI: "En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, que no se encuentren regulados en forma específica por otras disposiciones legales".

Por primera vez en la legislación de la materia se regulan los "servicios puros", anteriormente se regulaban los servicios relacionados con los bienes únicamente.

#### Artículo 5

"La aplicación de esta Ley será sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados".

Cuando las disposiciones de los Tratados sean mandatorias, éstas deberán aplicarse en vez de la Ley de la materia.

#### Artículo 8

*Párrafo segundo:* "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación dictarán las disposiciones administrativas que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de ésta Ley, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Tales disposiciones se publicarán en el Diario Oficial de la Federación".

*Por primera vez las disposiciones administrativas sobre adquisiciones serán publicadas en el Diario Oficial.*

#### Artículo 9

"Atendiendo a las disposiciones de esta Ley y a las demás que de ella emanen, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dictará las reglas que, derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas deban observar las dependencias y entidades".

Artículo de nueva creación, para promover la micro, pequeña y mediana industria nacional.

#### Artículo 12

"Será responsabilidad de las dependencias y entidades mantener adecuada y satisfactoriamente asegurados los bienes con que cuenten".

Esta disposición no se contemplaba en la Ley anterior.

En Comisión Federal de Electricidad, se tienen asegurados todos los bienes, por lo que ya dió cumplimiento a este artículo.

#### Artículo 16

"Los contratos que celebren las dependencias y entidades fuera del territorio nacional, se regirán, en lo conducente, por esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación del lugar donde se formalice el acto".

Para las compras fuera del territorio nacional serán aplicables las leyes del lugar en donde se formalice la operación en lo que corresponda.

#### Artículo 23

"Las dependencias y entidades, a más tardar el 31 de marzo de cada año, pondrán a disposición de los interesados, por escrito, sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, salvo que medie causa debidamente justificada para no hacerlo en dicho plazo".

Párrafo tercero: "Las dependencias y entidades remitirán sus programas a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, quien, también para efectos informativos, podrá llevar a cabo la integración correspondiente".

La Ley anterior en su artículo 14 párrafo segundo, regulaba esta situación, pero no establecía el plazo señalado.

Las áreas de Comisión Federal de Electricidad, deberán elaborar el programa anual conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y la normatividad interna.

#### Artículo 28

"Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

Apartado A. Por licitación pública, y

Apartado B. Por invitación restringida, la que comprenderá:

I La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso, y

II La adjudicación directa".

Se crea el concepto de adjudicación a través de invitación restringida, que se establece en el Tratado de Libre Comercio.

En la Ley anterior no se utilizaba dicho término para este tipo de adjudicaciones.

#### Artículo 29

"Las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, solamente cuando se cuente con saldo disponible, dentro de su presupuesto aprobado, en la partida correspondiente"

Párrafo segundo: "En casos excepcionales y previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con saldo disponible en su presupuesto"

Párrafo cuarto: "Los servidores públicos que autoricen actos en contravención a lo dispuesto en este artículo, se harán acreedores a las sanciones que resulten aplicables".

Esta disposición se contemplaba parcialmente en la Ley anterior, en los artículos 3 y 14.

### Artículo 31 Apartado B

Párrafo tercero: "Podrá negarse la participación de proveedores o contratistas extranjeros en licitaciones internacionales, cuando con el país del cual sean nacionales no se tenga celebrado un Tratado o ese país no conceda un trato recíproco a los proveedores o contratistas o a los bienes y servicios mexicanos."

En la Ley anterior no se contemplaba esta disposición, y es importante que se regulen las adquisiciones a otros países, para hacer más equitativa la participación de México en las adquisiciones que realizan esos países.

Párrafo cuarto: "La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinará los casos en que las licitaciones serán de carácter nacional en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los Tratados".

Tampoco se contemplaba esta disposición en la Ley anterior.

Las reservas de los Tratados serán fijadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, solo que aún se desconoce el mecanismo correspondiente.

### Artículo 32

"Las convocatorias, que podrán referirse a uno o más bienes, servicios u obras, se publicarán, simultáneamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, en un diario de circulación nacional, y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra."

No se contemplaba esta disposición en la Ley anterior.

En la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas se indica que las convocatorias se publicarán entre otros, en el Diario Oficial de la Federación, lo cual es requisito en el Tratado de Libre Comercio.

Fracción IV: "La indicación de si la licitación es nacional o internacional; si se realizará bajo la cobertura de algún Tratado, y el idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones."

En la Ley anterior no se contemplaba esta disposición.

En la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas se regulan las licitaciones con la indicación en las convocatorias de si corresponden a algún Tratado, además existe la opción de presentar las ofertas en idiomas distintos al español.

Artículo 32 Apartado A. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, las convocatorias además contendrán:

Fracción III: "En el caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra".

Tampoco se contemplaba en la Ley anterior.

Desde la convocatoria deberá señalarse la opción de compra en el caso de arrendamiento o si es arrendamiento puro.

### Artículo 33

"Las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas se pondrán a disposición de los interesados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta siete días naturales previos al acto de presentación y apertura de proposiciones".

Anteriormente el plazo para este efecto era de hasta dos días hábiles previos al acto de apertura de ofertas (artículo 18 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles).

Fracción VI: "Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos y la indicación de que en la evaluación de las proposiciones en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes".

No se contemplaba esta disposición en la Ley anterior.



Con esta disposición se eliminan mecanismos subjetivos de evaluación de ofertas.

Apartado A.

Fracción XI: "La indicación de que, en los casos de licitación internacional en que la convocante determine que los pagos se harán en moneda extranjera, los proveedores nacionales, exclusivamente para fines de comparación, podrán presentar la parte del contenido importado de sus proposiciones, en la moneda extranjera que determine la convocante; pero el pago se efectuará en moneda nacional al tipo de cambio vigente en la fecha en que se haga el pago de los bienes".

Con esta disposición se reconoce el pago a los proveedores nacionales a través de la moneda nacional al mismo valor de pago que se realiza al proveedor extranjero.

El artículo 16 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles regulaba esta situación.

Apartado B.

Párrafo penúltimo: "Tratándose de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública financiados con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval, los requisitos para la licitación serán establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

No se contemplaba en el ordenamiento anterior.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá los requisitos que deberán contener las bases para las licitaciones, ya que ésta es la que dicta las disposiciones en materia de deuda pública.

Ultimo párrafo: "Si la Secretaría de la Contraloría General de la Federación determina la cancelación del proceso de adjudicación, la dependencia o entidad reembolsará a los participantes los gastos no recuperables en que hayan incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la operación correspondiente".

Con esta disposición se protege a los proveedores en el caso de que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación resuelva cancelar el proceso de la adjudicación, reembolsando los gastos en que hayan incurrido, debidamente justificados.

No se contemplaba en la Ley anterior.

#### Artículo 34

*Párrafo segundo:* " El plazo para la presentación y apertura de proposiciones no podrá ser inferior a cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, salvo que por razones de urgencia justificadas y siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, no pueda observarse dicho plazo, en cuyo caso éste no podrá ser menor a diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria. En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la reducción del plazo será autorizada por el comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios".

*Párrafo tercero:* "En licitaciones nacionales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, el plazo para la presentación y apertura de proposiciones será, cuando menos, de quince días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria".

Esta disposición se enfoca a los plazos correspondientes establecidos en el Tratado de Libre Comercio, y no estaba contemplado en la Ley anterior.

#### Artículo 35

"Las dependencias y entidades, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, podrán modificar los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de la licitación, cuando menos con siete días naturales de anticipación a la fecha señalada para la presentación y apertura de proposiciones, siempre que:

I. Tratándose de la convocatoria, las modificaciones se hagan del conocimiento de los interesados a través de los mismos medios utilizados para su publicación, y

II. En el caso de las bases de la licitación, se publique un aviso a través de la sección especializada del Diario Oficial de la Federación a que se refiere el artículo 32, a fin de que los interesados concurren, en su caso, ante la propia dependencia o entidad para conocer de manera específica, la o las modificaciones respectivas.

No será necesario hacer la publicación del aviso a que se refiere esta fracción, cuando las modificaciones deriven de las juntas de aclaraciones, siempre que, a más tardar en el plazo señalado en el artículo, se entregue copia del acta respectiva a cada uno de los participantes que hayan adquirido las bases de la correspondiente licitación".

Nuevamente la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas se enfoca a disposiciones establecidas en el Tratado de Libre Comercio, para garantizar su cumplimiento.

#### Artículo 36

"En las licitaciones públicas, la entrega de las proposiciones se hará por escrito, mediante dos sobres cerrados que contendrán, por separado, la propuesta técnica y la propuesta económica, incluyendo en esta última la garantía de seriedad de las ofertas".

Con esta disposición en primera instancia se evalúa el cumplimiento de los aspectos técnicos y las ofertas que sean aceptadas y en segunda instancia se evalúan en su precio, con lo que se logrará mayor transparencia en la adjudicación del contrato.

En la Ley anterior se le llamó Licitación a 2 pasos.

#### Artículo 37

"Las dependencias y entidades, a través de la sección especializada del Diario Oficial de la Federación a que se refiere el artículo 32, harán del conocimiento general la identidad del participante ganador de cada licitación pública. Esta publicación contendrá los requisitos que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

Esta disposición va enfocada a dar cumplimiento al Tratado de Libre Comercio y no se contemplaba en la Ley anterior.

#### Artículo 44

"Las dependencias o entidades no podrán financiar a proveedores la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios, cuando estos vayan a ser objeto de contratación por parte de las propias dependencias o entidades, salvo que, de manera excepcional y por tratarse de proyectos de infraestructura, se obtenga la autorización previa y específica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación".

Se abre la posibilidad de financiar a los proveedores y contratistas cuando las operaciones se refieran a proyectos de infraestructura.

#### Artículo 45

"Describe el procedimiento para el acto de presentación y apertura de proposiciones, a través de dos etapas que son la apertura de las ofertas técnicas y posteriormente la apertura de las ofertas económicas".

Este procedimiento anteriormente era opcional y se le llamaba "Licitación a dos pasos". En la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas es obligatorio y aplicable a las licitaciones públicas.

#### Artículo 50

" Los contratos que deban formalizarse como resultado de su adjudicación, deberán suscribirse en un término no mayor de veinte días

naturales contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado al proveedor el fallo correspondiente".

La Ley anterior establecía para el efecto, veinte días hábiles.

Párrafo quinto: "Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios no podrán cederse en forma parcial ni total en favor de cualesquiera otra persona física o moral, con excepción de los derechos de cobro, en cuyo caso se deberá contar con la conformidad previa de la dependencia o entidad de que se trate".

En la Ley anterior no se contemplaba la cesión de derechos de cobro.

#### Artículo 52

"Las dependencias y entidades deberán pagar al proveedor el precio estipulado en el contrato, a más tardar dentro de los veinte días naturales siguientes contados a partir de la fecha en que se haga exigible la obligación a cargo de la propia dependencia o entidad".

Párrafo segundo: "En caso de incumplimiento en los pagos a que se refiere el párrafo anterior y sin perjuicio de la responsabilidad del servidor público que corresponda de la dependencia o entidad, ésta deberá pagar gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales".

Con esta disposición deberá programarse el pago de las facturaciones puntualmente, además de que los servidores públicos involucrados en el proceso del pago deberán tramitar las mismas en forma eficiente, ya que la Ley Federal de Responsabilidades, señala que en el caso de resultar responsables, procederá que paguen el daño causado a terceros.

En la Ley anterior el plazo para el pago del precio estipulado en el contrato o pedido al proveedor fue el siguiente: a más tardar dentro de los veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que se haga exigible la obligación a cargo de la propia dependencia o entidad y no contemplaba el

incumplimiento en los pagos por parte del servidor público que corresponda de la dependencia o entidad.

#### Artículo 53

"Dentro de su presupuesto aprobado y disponible, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad y por razones fundadas, podrán acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los seis meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase, en conjunto, el quince por ciento de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio de los bienes sea igual al pactado originalmente".

Se reduce el tiempo y porcentajes autorizados en la Ley anterior, para las modificaciones a los pedidos.

Asimismo, las disposiciones establecidas en los párrafos segundo, cuarto y quinto del artículo 53 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas no estaban consideradas en la Ley anterior.

#### Artículo 54

Párrafo último: "Los proveedores cubrirán las cuotas compensatorias a que, conforme a la ley de la materia, pudiera estar sujeta a la importación de bienes objeto de un contrato, y en estos casos no procederán incrementos a los precios pactados, ni cualquier otra modificación al contrato".

En la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas se prevé la sanción a las acciones desleales de los proveedores extranjeros.

No se contemplaba en la Ley anterior, ni lo dispuesto en el párrafo segundo.

#### Artículo 80

"En los supuestos y con sujeción a las formalidades que prevén los artículos 81 y 82, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y

celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida, debiendo señalar, entre otras cosas el valor del contrato, el origen de los bienes, debiendo enviar un informe mensual de las operaciones autorizadas el Titular de las dependencias o entidades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y al Organismo de Gobierno, en su caso".

Este procedimiento de licitación restringida se contempla en el Tratado de Libre Comercio, y se refiere principalmente a las "excepciones" que permiten adjudicar contratos en forma directa o por invitación a cuando menos tres proveedores, sin celebrar licitaciones públicas.

#### Artículo 81 y 82

"Describen el procedimiento de licitación restringida".

Ahora bien, el artículo 82 párrafo tercero establece: "la suma de las operaciones que se realicen bajo ese procedimiento no podrán exceder el 20 por ciento del volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizados".

Esta modalidad se refiere al procedimiento de adjudicación directa y al procedimiento por invitación a por lo menos tres proveedores.

Por otra parte, es recomendable que se establezcan mecanismos de control para no rebasar el porcentaje mencionado.

#### Artículo 84

"La forma y términos en que las dependencias deberán remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la información relativa a los actos y contratos materia de esta Ley, serán establecidos de manera sistemática y coordinada por dichas Secretarías, en el ámbito de sus respectivas atribuciones; las entidades, además, informarán a su coordinadora de sector en los términos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales".

Es necesario se emitan las formas y términos en que deberá informarse a las dependencias mencionadas para dar cumplimiento al artículo 1019 párrafo 7 del Tratado de Libre Comercio.

Esta disposición se contemplaba parcialmente en la Ley anterior.

#### Artículo 88

"Los proveedores y contratistas que se encuentren en el supuesto de las fracciones V a VII del artículo 41, no podrán presentar propuestas ni celebrar contratos sobre las materias objeto de esta Ley, durante el plazo que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual no será menor de seis meses ni mayor de dos años, contado a partir de la fecha en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo haga del conocimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".

En la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas se sanciona a los proveedores o contratistas incumplidos o que proporcionan información falsa, actúan de mala fe o con dolo, lo que no contemplaba la Ley anterior.

#### Artículos 95, 96, 97 y 98

"En estos artículos se establecen los requisitos, plazos y el procedimiento para la presentación, trámite y resolución de las inconformidades de los proveedores en contra de actos derivados de las licitaciones, asimismo señala que la manifestación de hechos falsos por los proveedores será sancionada".

"También se establece que la resolución que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de la responsabilidad que proceda respecto de los servidores públicos que hayan intervenido, tendrá por consecuencia:

- La nulidad del procedimiento de adjudicación a partir del acto o actos irregulares, estableciendo directrices necesarias para que el mismo se realice conforme a la Ley.

- La nulidad total del procedimiento, o



- La declaración de improcedencia de la inconformidad".

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas describe claramente el procedimiento que deberá seguirse por los proveedores para la presentación de inconformidades, y advierte a los mismos que serán sancionados en caso de manifestar hechos falsos.

También advierte a los servidores públicos que sin perjuicio de la responsabilidad respecto a su intervención en los procesos de la adjudicación del contrato respectivo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación emitirá su resolución correspondiente.

En la Ley anterior se contemplaba parcialmente.

#### Artículo 99

"Se establece en forma detallada el procedimiento para el recurso de revocación en contra de las resoluciones emitidas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, indicando plazos para los trámites correspondientes".

"También señala que cuando el recurrente solicita se suspenda el acto que reclama deberá presentar una fianza de garantía por daños y perjuicios que nunca será inferior al 20 por ciento ni superior al 50 por ciento del valor del objeto del acto impugnado".

El procedimiento garantiza una nueva revisión a la resolución originalmente emitida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, además los proveedores deberán garantizar los daños y perjuicios que ocasione el suspender el acto que reclama cuando lo hayan solicitado.

### 5.4 PROBLEMATICA SOCIAL ACTUAL

El bienestar, la felicidad y las mismas vidas de todos nosotros descansan en proporción no escasa en el funcionamiento de los mecanismos

administrativos que nos rodean y apoyan, la calidad de la administración pública moderna afecta nuestra vida cotidiana.

En la actualidad nuestra vida puede depender de la sensatez administrativa de un funcionario de la Administración Pública, en otro capítulo nos hemos ocupado de los contratos de suministro, estos ocupan especial importancia entre las herramientas con que cuenta la Administración para cumplir su papel rector, querámoslo o no la Administración nos afecta a todos.

Indudablemente que existen órganos de la Administración que no cumplen sus principales funciones, como debieran hacerlo, en México contamos actualmente con una dependencia del Ejecutivo Federal, encargada de vigilar que las entidades cumplan con sus procedimientos, ésta es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que por otro lado ha sido duramente criticada, argumentándose que incurre en una duplicidad de funciones con otros órganos de la Administración Pública.

Recientes reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación crearon las Contralorías Internas, los contralores son designados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así el gobierno federal ejerce funciones de control de sus entidades, con mayor independencia de los Titulares de las mismas.

La Administración, en un sentido amplio, puede ayudarnos tanto a precisar con claridad nuestros objetivos como a lograrlos plenamente.

Jamás, ha sido la manera de vivir del hombre en los órdenes económico, social, político, cultural, tan compleja y tan rápidamente cambiante.

Nuestro cotidiano quehacer implica que hay gente administrando y gente siendo administrada y estos administrados están también adscritos a una

posición o empleo, a un grupo de trabajadores análogamente ocupados, a un superior inmediato y a la organización total del conjunto.

Por Administración Pública entendemos la racionalización del esfuerzo cooperativo mediante la planeación, organización, integración, dirección y el control para alcanzar los propósitos (objetivos y metas) gubernamentales con la mayor eficiencia.

La administración es tan antigua como la sociedad humana, surge con el nacimiento de esta. Tan pronto como el hombre primitivo empezó a trabajar en comunidad con sus semejantes, existió la necesidad de que coordinara sus propósitos y esfuerzos.

El logro de la unión de sus esfuerzos para un objetivo o propósito común dió las bases del esfuerzo cooperativo, que al principio fue casi instintivo, pero posteriormente se hizo consciente y sistemático, es decir, racional.

Las funciones fundamentales que integran el proceso administrativo son:

1. Planificación
2. Organización
3. Integración
4. Dirección
5. Control

1. Planificar- Consiste en decidir por anticipado qué es lo que vamos a hacer. Planificar es prever el futuro y prepararse para hacerle frente.

La esencia de la planificación radica por una parte en el principio de la Racionalización y por la otra en el principio de la Previsión Científica, ésta consiste en ver al porvenir comprendiendo cómo será el ulterior desarrollo de la organización.

2. Organización- La organización es la determinación y agrupamiento de las acciones (funciones, actividades, operaciones) requeridas para alcanzar los objetivos señalados por la planificación, de la unidad administrativa (institución o empresa, dirección, departamento, sección, etc.) así como el establecimiento de adecuadas relaciones de autoridad y responsabilidad y, canales de comunicación.

3. Integración- Es la función administrativa que inicia la fase dinámica del proceso administrativo, se puede definir como la adquisición y asignación de los recursos humanos y materiales que son requeridos en las acciones que deben ejecutarse para alcanzar los objetivos de una unidad administrativa.

4. Dirección- La función de la dirección, consiste en hacer que se cumplan los objetivos mediante una continua toma de decisiones integradas en forma de órdenes e instrucciones tanto específicas como generales. Abarca todas las actividades relacionadas con la guía y supervisión de los subordinados.

5. Control- Consiste en vigilar, mediante verificaciones periódicas, si todas las actividades se realizan conforme al plan adoptado.

El control incluye el establecimiento de normas, motivación del individuo para alcanzarlas, comparación de los resultados obtenidos con dichas normas y la acción correctiva necesaria cuando las acciones se desvían del plan.

Existen organismos encargados de realizar una tarea de interés público (que lo constituyen las pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas, que comparten la sociedad y cuya satisfacción beneficia a todos los integrantes de una colectividad).

Estas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado y cuando nos referimos a ellas, utilizamos la expresión interés público.

La protección otorgada a este interés público tiene así un mayor alcance jurídico que la tutela concedida a los intereses privados.

El interés público es protegido por el Estado, no solo mediante disposiciones legislativas, sino a través de un gran número de actividades permanentes de los poderes públicos, dirigidos a satisfacer las necesidades colectivas.

En la legislación mexicana la expresión utilidad pública, denota lo mismo que interés público.

Hemos mencionado nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 134 párrafo segundo establece:

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

Así la vigente Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (Diario Oficial 30 de diciembre de 1993) en su Título Primero, Disposiciones Generales, Capítulo Único, en su artículo 1 establece que: "La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes

muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma".

Los ciudadanos de este país demandan mejores servicios, carreteras, escuelas, programas de salud, entre otros, pero exigen cada vez más honestidad en el manejo de los fondos que se destinan a estos programas, quieren en el gobierno trabajo mejor, con menos recursos y que su actividad sea en general más eficiente.

Para resolver algunos de los problemas enunciados, el Sector Público Central y Paraestatal han empezado a romper los paradigmas de la Administración Pública tradicional, implantando las tendencias de la moderna administración privada, así en Organismos como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre los principales se ha introducido al personal en la Calidad Total, la excelencia basada en el servicio, el concepto de productividad, en éste se basan la firma de convenios que celebran las entidades con sus sindicatos, para lograr una mayor productividad del trabajador, se involucra a éste (empleado o trabajador) en el nuevo concepto de oportunidad con que se debe servir al "cliente".

También especial importancia reviste actualmente el énfasis en el principio de que no es suficiente la honradez de que se habla en el artículo 134 constitucional para el manejo de los recursos financieros, que maneja el Estado, sino además que deben ser utilizados con eficiencia, objetividad y oportunidad, se manejan recursos que aportan los contribuyentes con sus impuestos.

Actualmente, el Estado, gasta grandes sumas en programas de capacitación al personal federal, le está proveyendo de modernas herramientas

para cumplir sus funciones, sin embargo, también observamos que sus programas de capacitación y medios de trabajo aún están, en gran número de entidades del Ejecutivo Federal atrás de los adelantos que ha obtenido la empresa privada, sus fondos son insuficientes, descentraliza sus facultades, un ejemplo actualmente lo son los servicios de salud, que requieren de fuertes erogaciones presupuestales, como también vemos en el Sector Salud, ya los recursos o presupuestos que centralmente llevaban las Secretarías de Estado correspondientes, hoy en día son manejados por los Estados de la República.

Se ha dado una reforma administrativa macroeconómica, que en ciertas etapas se ha anunciado, se lleva a cabo y ya se tienen resultados.

La vieja política administrativa de centralizar las facultades que se atribuyeron a las entidades de la administración ha variado, hoy en día se han desconcentrado sus funciones internamente, dentro de su estructura, hacia sus Unidades Administrativas.

El Estado debe prever que los servidores públicos no sean despedidos de sus trabajos, es necesario reubicarlos con nuevas responsabilidades, para las que se les ha capacitado sino de lo contrario se crearán problemas sociales graves como el desempleo.

En la mayor parte de las reducciones de personal se concentrará en las estructuras micro-administrativas, es decir, supervisores, personal de oficinas generales, especialistas de personal, analistas presupuestales, o en materia jurídica, especialistas en compras, contadores y auditores.

El que cada organismo o entidad del gobierno federal replantee su proceso básico de trabajo para alcanzar mayor productividad, con un consiguiente menor costo, sobrevendrán recortes adicionales al personal, hemos observado diversas prácticas, en ocasiones, se estudia y plantea al

personal de mayor antigüedad una jubilación temprana, a través de un retiro voluntario y un programa de incentivos.

Un hecho importantísimo en nuestra vida de trabajo, como todos sabemos lo ha constituido la revolución de la computadora, que nos ha permitido hacer las cosas con mayor celeridad y a un menor costo, no obstante que los equipos y sistemas de Informática requieren fuertes inversiones, éstas se amortizan modernizando su infraestructura las empresas.

En México, el Programa de Desarrollo y Simplificación Administrativa 1995-2000, cuenta con antecedentes como son la Comisión de Administración Pública, que a partir del año de 1965, cobraría importancia y se traduciría en resultados significativos: la racionalización de la Administración Pública.

Nuestras Instituciones Públicas y Privadas se han visto cara a cara con la obsolescencia, así muchas empresas del sector privado y entidades gubernamentales se han tenido que reinventar, cambiar la mentalidad de sus trabajadores que son testigos de profundas reestructuraciones, hay que lograr la creatividad del empleado, no sumirlo en la incompetencia, en la pereza que le produce un agobiante papeleo o tramitología, no hacerlo burócrata.

Nos enfrentamos cada día a tecnologías de información instantánea, el Gobierno Federal, así como el sector privado formarán parte del Sistema Compranet, que utilizando el Internet, permitirá un control gubernamental más eficiente y oportuno de sus adquisiciones.

## **5.5 REFORMAS A LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS**

Instituir los Presupuestos BIANUALES o MULTIANUALES

El artículo 7 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala:



" El gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, se sujetará, en su caso, a las disposiciones específicas de los presupuestos anuales de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, así como a lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables".

Las obras y programas que lleva a cabo el gobierno son de interés general, para ejecutarlas requiere fondos, recursos financieros, de dónde toma éstos, del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El presupuesto se ha considerado primordialmente como un cálculo estimativo de los gastos, teniendo en cuenta el alcance de sus ingresos.

Se fija el importe de los gastos en vista de los ingresos que se esperan conseguir, así hablamos de la necesidad de un presupuesto nacional. Esta herramienta de vital importancia para el Poder Ejecutivo, le permite cumplir su tarea, sus funciones así como también para el Congreso.

El artículo 73 Constitucional, señala las facultades del Congreso, así la fracción VII dice: "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto", la fracción VII se ocupa de las bases sobre las cuales el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el Crédito de la Nación, etc.

Nuestra Constitución Política en su artículo 74, fracción IV, establece como facultad en materia del presupuesto para la Cámara de Diputados: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior".

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público indica en su artículo 1º: "Que tanto el presupuesto, la contabilidad y el gasto público se normará y regulará por esta Ley.

Actualmente, esta Ley es aplicada por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que recuperó estas facultades, al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Su artículo 4º indica: "La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

El artículo 1º del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala: "Son materia del presente reglamento la programación-presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal..."

Su artículo 32, indica que: "El ejercicio del gasto público federal se efectuará con base en los calendarios financieros y de metas, los que serán elaborados por las entidades y requerirán autorización de la Secretaría".

Especial atención merece el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, que establece en su primer párrafo: "En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto (ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público) podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes".

Los contratos de suministro de bienes, en la práctica observamos se suscriben en algunos casos al final del año, a fin de emplear cierta disponibilidad presupuestaria, sin embargo el pago de los bienes que se adquieran, afectarán al presupuesto anual siguiente o siguientes, para lo cual será necesario recabar la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tener suficiencia presupuestaria, tiempo y trabajos que se ahorrarían de estar establecidos en la Ley los presupuestos bianuales o multianuales.

México, se ha preocupado por actualizar su Presupuesto, más aún hoy en día en que se ha abierto a la Globalización, no se cuenta con un presupuesto acorde a esas necesidades, por los años de 1967 a 1970, llevó a cabo diversos esfuerzos para instituir un Presupuesto por Programas.

El presupuesto es un programa para determinado período de previsión de todos los recursos que una entidad esta autorizada a recaudar y simultáneamente, de la fijación de las cantidades que, ordinariamente puede gastar.

Gran interés y ensayos despertó esta herramienta, no solo en México, sino en todos los países latinoamericanos, que escuchando las directrices del Fondo Monetario Internacional, del Banco Internacional de Desarrollo y Banco Mundial generaban como condicionante para asignación de recursos financieros, el tiempo paso y no se llegó a implantar, aunque en cierta forma, algo de su programación correspondía en algunos años a este tipo de presupuestos, que obligaban a transparentar las inversiones públicas.

Cualquier tipo de política económica implica una planificación en la medida en que se hagan proyectos y se empleen métodos directos o indirectos para dirigir la economía.

Existe una relación muy estrecha entre la actividad gubernamental y el bienestar del pueblo, para ello, debe el Estado realizar obras públicas, adquisiciones, a éstas se refiere concretamente el artículo 69 del Reglamento de la Ley del Presupuesto así:

"Para el ejercicio del gasto público federal por concepto de adquisiciones, servicios generales y obras, las entidades formalizarán los compromisos correspondientes mediante la adjudicación, expedición y autorización de contrato de obras públicas, pedidos para la adquisición de bienes y servicios y convenios y presupuestos en general, así como la revalidación de éstos, los que deberán reunir los mismos requisitos que los pedidos y contratos para que tengan el carácter de justificante.

En el caso de las adquisiciones y obras públicas las entidades deberán contar con los programas y presupuestos de adquisiciones y obras respectivos, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables".

El artículo 46 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su párrafo tercero establece: "Si resultare que dos o más proposiciones son solventes y, por tanto, satisfacen la totalidad de los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo".

Al respecto, consideramos que debe modificarse este artículo, en virtud de que la licitación tiene como finalidad el seleccionar al licitador que haya ofrecido las condiciones más convenientes para la administración, y el precio más bajo dista mucho de representar las condiciones más convenientes.

La Administración Pública no debe proceder de manera automática a seleccionar a quien le haya presentado la oferta de menor precio, sino que es necesario que haga un análisis para determinar si dicha oferta resulta la más conveniente.

Un concursante puede presentar la oferta más barata a corto plazo, la cual será la ganadora, pero otros pueden presentar ofertas más económicas a corto, mediano y largo plazos.

El criterio para evaluar las licitaciones recae en su mayoría en los oficios y circulares de la propia Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que debido a su ambigüedad es aclarada mediante anexos de la propia Ley. Estas circulares se ocupan de las características que deberán contener las publicaciones de los fallos de las licitaciones públicas, en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, disposiciones de carácter general que en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria se deberán observar, los lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, los lineamientos y criterios para que en los procedimientos de la licitación pública e invitación restringida y en lo relacionado con la ejecución y cumplimiento de los contratos de adquisiciones, obras públicas y servicios de cualquier naturaleza se observe estrictamente lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

## **CAPITULO IV**

### **HECHOS SUPERVENIENTES EN LA EJECUCION DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO**

- 4.1 La teoría de la fuerza mayor
- 4.2 La teoría del hecho del príncipe
- 4.3 La teoría de la imprevisión
- 4.4 Incumplimiento del contrato administrativo
- 4.5 La extinción anticipada del contrato

## CAPITULO IV

### HECHOS SUPERVENIENTES EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Durante la ejecución de un contrato administrativo pueden sobrevenir acontecimientos que lo impidan o perturben. Esos hechos pueden ser circunstancias exteriores o hechos de la misma administración.<sup>37</sup>

En el derecho administrativo estos acontecimientos están determinados por el interés público que exige el funcionamiento de los servicios públicos, y el contratante tiene la obligación de llevar adelante su contrato.

Serra Rojas citando al tratadista André de Laubadere nos dice:

"Una de las particularidades más notables del contrato administrativo es que la Administración puede, en el transcurso de la ejecución, modificar la extensión de las prestaciones que va a efectuar el co-contratante, exigir aumentos o disminuciones de las prestaciones".

A continuación se exponen los hechos supervenientes que se pueden presentar en la ejecución del contrato administrativo.

#### 4.1 LA TEORÍA DE LA FUERZA MAYOR

Para Serra Rojas la fuerza mayor es: "un acontecimiento exterior, independiente de la voluntad de los contratantes que impide la ejecución del contrato. Cuando tal acontecimiento se produce tiene por efecto liberar al contratante de su obligación", si se realizan estas condiciones:

---

<sup>37</sup>SERRA ROJAS ANDRES Op Cit p p 465 y 467

- a) Absolutamente independiente de la voluntad del contratante.
- b) Imprevisto e imprevisible.
- c) El acontecimiento debe hacer imposible la ejecución del contrato.

La fuerza mayor es una causal por la cual el co-contratante puede solicitar la extinción del contrato, porque la ejecución de sus obligaciones se ha hecho imposible.

El autor Miguel Angel Bercaitz, indica que lo característico de la fuerza mayor es la imposibilidad poco menos que absoluta de cumplir el contrato por el juego de circunstancias imprevisibles ajenas a las partes.

En Comisión Federal de Electricidad se ha dado el caso, de que en el transcurso de un contrato de adquisiciones que celebra con un proveedor, se presentan casos fortuitos o de fuerza mayor, por ejemplo una huelga en una empresa de un proveedor, esta situación impide la continuidad del contrato desde el momento en que los trabajadores de la empresa suspenden sus labores, por lo que el proveedor puede solicitar a la dependencia la rescisión del contrato, para lo cual deberá anexar la documentación soporte (los laudos que emite la Junta de Conciliación y Arbitraje, competente para dirimir estas controversias), documentación que será revisada por la propia dependencia, quien dictaminará lo conducente.

En Comisión Federal de Electricidad existe un Reglamento para la Aplicación de Penas Convencionales por incumplimiento en los plazos de entrega pactados en los contratos, en el que se establecen como casos fortuitos o de fuerza mayor los siguientes:

- Terremotos
- Ciclones
- Huracanes



- Estado de sitio
- Alborotos públicos
- Guerra
- Incendio o inundaciones no provocadas
- Huelga o paro de trabajadores.

Estos acontecimientos impiden la continuidad del contrato administrativo.

#### 4.2 LA TEORIA DEL HECHO DEL PRINCIPE

El autor Jorge Fernández Ruiz señala que el "hecho del príncipe" se refiere a la alteración de las condiciones de un contrato, imprevisible para el gobernado contratante y en su perjuicio, que se deriva de decisiones o conductas asumidas por la autoridad contratante, no como parte del contrato, sino en ejercicio de las atribuciones derivadas de su carácter de autoridad pública.

Miguel Angel Bercaitz, en su Teoría General de los Contratos Administrativos manifiesta que el co-contratante tiene en el contrato únicamente un interés económico, la Administración tiene la representación del interés público que el contrato compromete o puede comprometer. El último no puede subordinarse al primero, sino al contrario, el primero debe subordinarse al segundo.

De esta subordinación nace para la Administración Pública su atribución de modificar las obligaciones a cargo de su co-contratante, de manera que se adecuen a las cambiantes necesidades públicas, satisfaciéndolas conforme a las circunstancias y condiciones del momento.

El co-contratante es un colaborador de la Administración, para el logro de los fines perseguidos con el contrato, y para actuar en forma de no perjudicar con su acción o prestación, los fines por los cuales debe siempre velar la Administración, es

decir, el fin público, el servicio público, la satisfacción de las necesidades públicas, etc.

Debe aceptar entonces las modificaciones que esos fines hagan menester introducir a la acción o prestación que el contrato le autorice o le obligue a realizar o a cumplir

El "hecho de la Administración" o el "hecho del príncipe", o "hecho del soberano", se traduce en la modificación imprevista que la Administración puede introducir al contrato con una medida lícita de carácter general o particular, en *ejercicio de su potestad pública*, que afecta de manera directa o indirecta, extraordinaria, la forma en que el co-contratante ejecuta su contrato, medida que puede emanar del órgano que lo suscribió o de cualquier otro que pertenezca a su misma esfera o jurisdicción. En buenos principios, otorga al cocontratante cuyo contrato resulta lesionado, derecho a una indemnización integral, única y definitiva, para restablecer el equilibrio económico-financiero del contrato. Cuando la medida tomada por la Administración excede los límites razonables establecidos en el contrato o los que resulten de un *standard* o "patrón" de *razonabilidad*, nace para el cocontratante un derecho para demandar su rescisión.

Tratándose de una disposición de carácter general que incida en forma indirecta en el cumplimiento de las obligaciones del cocontratante, para que sea admisible el derecho a la indemnización pertinente, es necesario que produzca un daño diferencial y no común, como ocurre con el cambio de toda legislación que afecta o lesiona derechos de la generalidad de los habitantes: leyes sanitarias, laborales, impositivas, monetarias, etc.<sup>39</sup>

Continuando con la obra de Serra Rojas, en sentido amplio se llama "hecho del príncipe" a toda medida dictada por los poderes públicos que tiene por

---

<sup>39</sup>BERCAITZ MIGUEL ANGEL, *Teoría General de los Contratos Administrativos*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1980, p p 390 y 392

consecuencia la de hacer más difícil y onerosa la ejecución del contrato por el cocontratante, por ejemplo: nuevas medidas fiscales que graven en particular el contrato administrativo, o nuevos reglamentos que establezcan cargas onerosas para el cocontratante, que le dificulten y graven la ejecución del contrato.

El principio general es que la Administración debe indemnizar al cocontratante de estas nuevas cargas, que incluso lo pueden llevar a la propia rescisión del contrato.

Miguel Acosta Romero en su Teoría General del Derecho Administrativo, señala respecto a los hechos del príncipe, lo siguiente:

En relación a la voluntad de las partes que intervienen en los contratos administrativos, en ellos se ha aceptado que el Estado siempre está en ventaja jurídica respecto al contratante, porque tiene la facultad de dejar sin efecto al contrato administrativo en caso de su incumplimiento o en el supuesto de que las necesidades colectivas o el interés general así lo requieran, de variar las condiciones y circunstancias del contrato dentro de ciertos límites, de variar la extensión de la obligación del contratante, de rescindir unilateralmente el contrato, de ejecutarlo forzosamente o por un tercero, en casos de morosidad.<sup>39</sup>

Por ejemplo, un contrato de adquisiciones que celebra la Comisión Federal de Electricidad con un particular, en el que se establecen cláusulas que deben cumplir ambas partes, pero si en el transcurso del contrato, por necesidades colectivas o el interés general así lo requieran (terremotos, huracanes, etc.), la dependencia podrá modificar las cláusulas del contrato e inclusive rescindirlo, en este caso se encuentra en ventaja la dependencia sobre el proveedor, y este debe cumplir con la ejecución del contrato. Si por las causas citadas el proveedor no puede cumplir

---

<sup>39</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p. 519

con los plazos de entrega pactados en el contrato, entonces la dependencia se obliga a otorgarle una prórroga en el plazo de entrega.

### 4.3 LA TEORIA DE LA IMPREVISION

Si durante la ejecución de un contrato administrativo se producen hechos imprevisibles y por lo tanto fuera de la voluntad del contratante de la Administración, provocando por consiguiente un desequilibrio muy acusado en el régimen financiero de aquél, el cocontratante tiene el derecho de acogerse a la ayuda económica de la Administración que le permita seguir cumpliendo con las obligaciones contraídas en favor de ésta.<sup>40</sup>

Para Serra Rojas, los elementos de la teoría de la imprevisión son:

a) Un contrato celebrado entre la Administración y un particular, en la categoría de contratos administrativos.

b) Un pliego de condiciones en el que se fijan las prestaciones del contrato a cargo de las partes.

c) En el curso de la ejecución del contrato, un acontecimiento independiente de la voluntad del cocontratante, anormal e imprevisible que viene a hacer imposible la ejecución, o a lo menos aumentar en proporciones masivas las cargas del cocontratante y perturbar profundamente la economía del contrato: aumento considerable debido a fluctuaciones económicas, de las materias primas utilizadas por aquél.

d) La Administración debe venir en ayuda del perjudicado, con la disminución de las cargas provocadas por el acontecimiento anormal e imprevisible, mediante un arreglo amistoso o apreciadas por el Juez del contrato, en caso de desaveniencia.

---

<sup>40</sup>MARENTES PABLO F. Op. Cit. p. 86.

Las consecuencias jurídicas del estado de imprevisión se pueden estimar en las siguientes: el cocontratante tiene la obligación de ejecutar el contrato, pero abre a su provecho, al sobrevenir el suceso anormal, una compensación pecuniaria. La última consecuencia jurídica es que el estado de imprevisión no puede ser más que temporal, ya que la teoría jurídica de la imprevisión es un *modus vivendi* provisional, que le permite salir de una situación grave para retornar más tarde a una situación contractual normal.

Para Jorge Fernández Ruiz, la teoría de la imprevisión, entre otros efectos, puede dar lugar a una modificación tarifaria o a una ampliación del plazo de vigencia, o a la actualización o reajuste de precios en el contrato de suministros.

Miguel Angel Bercaitz, señala que lo característico de la teoría de la imprevisión es que el contrato puede ser ejecutado, aún cuando esa ejecución sea difícil y gravosa en extremo para el deudor, excediendo los límites razonables de toda previsión, por el juego de circunstancias anormales sobrevinientes que alteran esencialmente el contenido o la extensión de la obligación a su cargo.

Ejemplo: Cuando se presenta un estado de emergencia en el que la dependencia encargada de atender estas necesidades se vea obligada a solicitar a sus proveedores especializados en determinados bienes, la adquisición de aquellos necesarios para atender eficazmente la situación de emergencia presentada, tratase de efectos provocados por huracanes, sismos, etc., lo que origina que la dependencia se vea obligada a incrementar sus requerimientos de determinados bienes y consecuentemente esta situación repercutirá en sus proveedores quienes repentinamente se verán obligados a satisfacer esa demanda de productos o bienes, para lo cual pueden o no estar preparados, ya que tendrán que recurrir a la obtención de financiamientos en ocasiones gravosas, o de contratación de mano de obra que repercutirá en sus costos de producción, originando todo ello problemas de carácter

económico o laboral en su caso, es decir, de una situación difícil. el proveedor retorna a una situación contractual normal, porque los acontecimientos naturales son provisionales y no definitivos.

#### 4.4 INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

La inmoralidad administrativa, unida a acontecimientos imprevisibles, origina incumplimiento de los contratos administrativos en perjuicio del interés general, salvo los casos de legítimo incumplimiento.

Es frecuente el suministro de elementos en malas condiciones, de calidades inferiores, en cantidades menores a las estipuladas, en lugares diversos a los pactados o con alteraciones de precios y circunstancias que unas veces se han previsto, pero que en la mayor parte de las veces, no han sido consideradas en los convenios.

Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo, manifiesta que se debe distinguir el cumplimiento normal y regular de un contrato administrativo y las distintas causas que lo alteran o extinguen por violación de su régimen jurídico. Estas causas anormales pueden referirse a la muerte del contratista, desaparición de la empresa por quiebra. por determinación de la propia Administración pública en los casos señalados en la ley, por causa fortuita o fuerza mayor, por mutuo acuerdo de los contratantes y sobre todo cuando se viola el interés general.

Al respecto la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en su artículo 40 primer párrafo dispone:

" Las dependencias y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor o contratista".

Por ejemplo en un contrato de adquisiciones que celebra un organismo descentralizado, propiamente la Comisión Federal de Electricidad, si el proveedor no cumple con la entrega de los bienes o los equipos, en el plazo establecido originalmente en el contrato, la dependencia con apoyo en el precepto legal mencionado puede rescindir el contrato.

Asimismo, si el proveedor no cumple con la entrega de la fianza para garantizar el cumplimiento de los bienes, dentro del plazo que señala el contrato, la dependencia podrá rescindir el contrato.

El segundo párrafo del numeral 2.10 de los Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, emitidos el 15 de marzo de 1996, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo señala:

En caso de incumplimiento por parte del proveedor, el procedimiento de rescisión deberá iniciarse dentro de los diez días naturales siguientes a aquél en que se hubiere agotado el plazo para hacer efectivas las penas convencionales, o en caso de que éstas no hayan sido pactadas, dentro de los diez días naturales siguientes al vencimiento de la fecha de cumplimiento estipulada en el contrato, salvo que por causas excepcionales y justificadas el servidor público responsable otorgue por escrito y previo a su vencimiento, un plazo mayor para la entrega.

De lo anterior se deberá informar al órgano interno de control, a más tardar el día último del mes en que se inicie el procedimiento de rescisión o se autorice la prórroga.

El artículo 92 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece las reglas que las dependencias deben observar en el procedimiento de rescisión administrativa:

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

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

III. La resolución será debidamente fundada y motivada y se comunicará por escrito al afectado.

Sobre el particular, se anexan los formatos letras "B" y "C" que aparecen al final de este capítulo, mediante los cuales la Comisión Federal de Electricidad notifica al proveedor el inicio del procedimiento de rescisión, por no cumplir con la entrega de los bienes o los equipos en el plazo establecido en el contrato, así como la resolución correspondiente.

Joaquín Martínez Alfaro, citando al autor Canals Arenas, Ortiz Reyes, señala que la rescisión es una causa extintiva del contrato que puede tener el carácter de sanción o puede no tenerlo; es decir, hay casos en los que la rescisión no será una sanción, pero en otros sí consistirá una sanción.

Falta la calidad de sanción cuando se trata de la rescisión administrativa determinada por razones de interés general; en cambio, se da la calidad de sanción cuando la causa de la rescisión es el incumplimiento o contravención de las obligaciones derivadas del contrato o de las disposiciones legales.<sup>41</sup>

Es decir, cuando un organismo descentralizado rescinde administrativamente un contrato por razones de interés general, no se aplica sanción a ninguna de las partes que intervienen en el contrato administrativo.

---

<sup>41</sup> MARTÍNEZ ALFARO, JOAQUÍN Op. Cit. p. 83



Pero si por causas imputables al proveedor, no cumple con la entrega de los bienes o equipos, si se aplica la sanción.

Esta sanción en los contratos de adquisiciones que celebra la Comisión Federal de Electricidad, se denomina pena convencional.

Pena convencional: es el convenio que celebran las partes para cuantificar el importe de los daños y perjuicios que se causen con motivo del incumplimiento.<sup>42</sup>

El artículo 54 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece:

" Las dependencias y entidades podrán pactar penas convencionales a cargo del proveedor por atraso en el cumplimiento de los contratos".

Al respecto el párrafo primero del numeral 2.10 de los citados Lineamientos indica:

Las penas convencionales a cargo de los proveedores que se pacten o apliquen por atraso en el cumplimiento del contrato, por ningún concepto podrán exceder al importe de la garantía de cumplimiento que se hubiere establecido.

Cuando la Comisión celebra contratos para adquirir bienes de alta rotación y refacciones (ejemplo: artículos de papelería, equipo de cómputo) establece en caso de incumplimiento, penas convencionales con un tope máximo del 10% sobre el precio de venta.

Y cuando celebra contratos para adquirir bienes de proyecto específico (ejemplo: transformadores, turbinas, con largo proceso de fabricación, para ser utilizados en las Plantas de C.F.E.) establece en caso de incumplimiento, penas convencionales con un tope máximo del 20% sobre el precio de venta, para el efecto se anexan los formatos letra "CH" y "D" que aparecen al final de este capítulo.

---

<sup>42</sup>MARTINEZ ALFARO Op Cit p 130

#### 4.5 LA EXTINCIÓN ANTICIPADA DEL CONTRATO

Los contratos se pueden extinguir por su conclusión o cumplimiento.

Además de las causas que alteran o extinguen el contrato administrativo (muerte del contratista, desaparición de la empresa por quiebra), Serra Rojas menciona que se puede extinguir anticipadamente el contrato, por las siguientes causas específicas: las modificaciones del proyecto, como las alteraciones del precio del contrato en cuantía superior, o representen una alteración sustancial del proyecto, o por el incumplimiento de las cláusulas del contrato.

Joaquín Martínez Alfaro, señala que la terminación de un contrato de adquisición de bienes muebles varía, según que el contrato sea instantáneo o de tracto sucesivo.

Será instantáneo, cuando la adquisición tenga por objeto una cosa individualmente determinada cuyo precio se pague de contado, hipótesis en la que el contrato de adquisición terminará al momento de hacer la entrega de la cosa y el pago del precio.

En este caso puede ser un contrato de compra menor que celebre la Comisión Federal de Electricidad con un proveedor, en el que se estipule que las condiciones de pago son: contado contra entrega, es decir al momento de entregar los bienes objeto del contrato, el proveedor procede al cobro respectivo en ese momento.

Será de tracto sucesivo, cuando las prestaciones que son objeto del contrato de adquisición se ejecutan durante un período determinado, que constituye la vigencia del contrato, como puede suceder con el contrato de suministro y, en tal supuesto, el contrato de suministro concluirá al vencer su plazo, o al quedar satisfecho su objeto.

Ejemplo: cuando la Comisión Federal de Electricidad celebra un contrato en el que se establece un programa de entregas que debe cumplirse por el proveedor

en suministros mensuales en determinado período y con condiciones de pago a 30 ó 60 días, después de las fechas de entrega estipuladas.

El contrato de arrendamiento de bienes muebles es de tracto sucesivo; en consecuencia se extingue al vencer su plazo con sus prórrogas, así como al quedar satisfecho el objeto que motivó su celebración, por ejemplo el contrato de arrendamiento de fotocopiadoras.

El contrato de prestación de servicios relacionados con bienes muebles, también es de tracto sucesivo, razón por la cual termina con el vencimiento de su plazo o con la satisfacción de su objeto, por haberse prestado íntegramente el servicio.

Por ejemplo, Comisión Federal de Electricidad, con motivo de los daños ocasionados a sus torres y líneas de transmisión por el huracán (Paulinne) en los Estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, instrumentó un plan de emergencia para restablecer el servicio eléctrico en las principales ciudades afectadas, en virtud de que peligraba el orden social, la economía, los servicios públicos, la seguridad y el ambiente de las zonas afectadas por el desastre producido por el fenómeno natural, lo que provocaría pérdidas y costos adicionales para las zonas afectadas y para el país en general, contrató con una empresa de servicios aéreos, helicópteros para el traslado de materiales y equipos a los sitios afectados para la restauración y reparación de líneas para acelerar su puesta en servicio y reponer el servicio de energía eléctrica en las zonas afectadas.

Estos contratos están sujetos a una ejecución continuada.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su artículo 3 último párrafo señala:

" En todos los casos en que esta Ley haga referencia a las adquisiciones, arrendamientos y servicios se entenderá que se trata, respectivamente, de adquisiciones de bienes muebles, arrendamiento de bienes muebles y de prestación de servicios de cualquier naturaleza".

Los contratos antes mencionados, también pueden concluir por convenio expreso de las partes, así como por rescisión dictada por la dependencia.

Sobre el particular, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el artículo 40 segundo párrafo dispone:

"Asimismo, las dependencias y entidades podrán dar por terminados anticipadamente los contratos cuando concurren razones de interés general".



FORMATO "B"  
COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD  
GERENCIA DE ABASTECIMIENTOS

DEPTO. DE MODIFICACIONES  
GARANTIAS Y FACTURAS.  
242.041-M-637/97  
97-1-51137-AY6

SIN FINANCIAMIENTO

México, D.F., a

OCT 10 1997

CAMACHO Y MACEDO, MA. DE LOURDES  
MAGNOLIA N° 449 COL. GUERRERO  
MEXICO, D.F.  
TEL. 783-98-64

5 DIAS

RECEPCION  
SUBGERENCIA DE SUMINISTROS  
97 OCT 13 12:12

ASUNTO: INICIO DEL PROCEDIMIENTO  
DE RESCISION.

Hacemos referencia al CONTRATO N° 97-1-51137-AY6 con el que se le adquirió material y equipo de computo, con destino a la Auxiliaría General de la Gerencia de Abastecimientos, fincado a esa empresa el 2 de julio de 1997.

Al respecto, le comunicamos que al analizar el expediente del precitado contrato, por el Departamento de Modificaciones, Garantías y Facturas, con apoyo en la cláusula 13ª del propio contrato, con fundamento en el artículo 40 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y los lineamientos emitidos por la SECODAM el 15 de marzo de 1996, se inicia el procedimiento de rescisión del CONTRATO N° 97-1-51137-AY6, en virtud de que incumplió en la entrega de los bienes objeto del contrato cuyo plazo de entrega venció el 17 de julio de 1997.

Asimismo, se le informa que de acuerdo al artículo 92 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, dispone de un plazo de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recepción del presente, para que exponga por escrito lo que a su derecho convenga.

RECIBIDO  
DE ELECTRICIDAD  
97 OCT 13 12:12  
DE ABASTECIMIENTOS

ATENTAMENTE

Arq. Humberto Chapa Galaviz  
Subgerente de Suministros



RECIBIDO  
SUBGERENCIA DE SUMINISTROS

- c.c.p.- Ing. Enrique Villanueva Landeros.- Contralor General.
- Lic. José Luis García Ramos L.- Gerente de Abastecimientos.
- C.P. José Luis Delgado Serrano.- Auxiliaría General.
- Lic. Victor Navarro Barrientos.- Jefe del Depto. de MOGAF.
- Minutario de la Subgerencia de Suministros.
- Expediente y Minutario de la O.M.T.C.



FORMATO "C"  
COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD : 3601  
GERENCIA DE ABASTECIMIENTOS

DEPTO. MODIFICACIONES,  
GARANTÍAS Y FACTURAS.  
242.041-M-0830/97

24 NOV. 1997

ASUNTO: Resolución en el procedimiento de rescisión administrativa del contrato no. 97-1-51137-AY6 del 2 de julio de 1997.

Se dicta resolución en el procedimiento de rescisión administrativa acordada por la Comisión Federal de Electricidad, respecto al contrato No. 97-1-51137-AY6.

- 1° Con fecha 2 de julio de 1997 esta Comisión Federal de Electricidad, a través del Departamento de Concursos de la Gerencia de Abastecimientos celebró contrato con Camacho y Macedo Ma. de Lourdes.
- 2° En dicho contrato se convino que el plazo de entrega de los bienes, objeto del mismo, sería de 15 días contados a partir del 2 de julio de 1997.
- 3° Al no cumplir Camacho y Macedo Ma. de Lourdes con la entrega de los bienes en la forma pactada, la Comisión Federal de Electricidad decidió rescindir administrativamente el contrato de referencia, comunicándolo al proveedor en oficio No. 242.041-M-637/97 del 10 de octubre de 1997, a fin de que en un término de 10 días hábiles expusiera lo que a su derecho conviniera y ofreciera las pruebas que estimara pertinentes, y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Esta Comisión Federal de Electricidad está facultada para rescindir administrativamente el contrato celebrado con Camacho y Macedo Ma. de Lourdes, con fundamento en el artículo 40 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en relación con el artículo 92 del propio ordenamiento.

SEGUNDO.- En virtud de que el proveedor no dio respuesta al escrito por el cual se le notificó que tenía un término de 10 días hábiles para alegar lo que a su derecho conviniera y ofrecer pruebas en relación con el incumplimiento en el que incurrió al contrato celebrado, y al estar acreditado el incumplimiento del mismo, toda vez que no entregó los bienes, esta Comisión Federal de Electricidad, ha determinado rescindir administrativamente el contrato en mérito, con todas sus consecuencias legales.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

- I Se rescinde administrativamente el contrato No. 97-1-51137-AY6 celebrado el 2 de julio de 1997 para todos los efectos legales.



COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD  
GERENCIA DE ABASTECIMIENTOS

DEPTO. MODIFICACIONES,  
GARANTÍAS Y FACTURAS.  
242.041-M-0830/97

3601

- II. Notifíquese personalmente a Camacho y Macedo Ma. de Lourdes.
- III Notifíquese a:
  - a) Ing. Enrique Villanueva Landeros - Contralor General
  - b) Lic. Emilio Reyes Lagunes - Gerente de Asuntos Jurídicos
  - c) C.P. José Reynoso Bonilla - Gerente de Operación Financiera
  - d) Arq. Humberto Chapa Galaviz - Subgerente de Suministros
  - e) Ing. Fernando Serrano Vázquez - Sugerente de Adquisiciones
  - f) C.P. José Luis Delgado Serrano - Auxiliaría General, a fin de que informe al área jurídica los daños y perjuicios que, en su caso, estime se causaron por el incumplimiento.

A T E N T A M E N T E  
LIC. JOSE LUIS GARCIA RAMOS L.  
GERENTE DE ABASTECIMIENTOS

JGRA/crg.  
18 de noviembre de 1997.

PROVEEDOR

FORMATO "CH"

TECNOL. INDUS. Y MODERNIZACION  
S.A. DE C.V. ADOLFO PRIETO  
No. 13 COL. DEL VALLE C.P. 03100  
MEXICO, D.F. MEXICO  
TELS 687-76-97, 687-74-39

FAVOR DE PEDIDO

CITAR ESTE  
NUMERO \*  
EN TODA SU  
CORRESPONDENCIA  
DOCUMENTOS Y EM-  
PAQUES

97-1-51256-AY6

DE FECHA:

HOJA 4 DE 6

25 NOV 1997

TRANSPORTE

TERRESTRE

CONTACION

S/N

10/23/97

CONCURSO

SCI-5055/97

10/24/97

CONDICIONES

REGLAMENTO

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

DE

CONCURSO

DE BIENES

VER HOJA No. 6

REG PPAPP

REG. CFE 30031

VER HOJA No. 7

COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD

RIO RODANO No. 14 COL. CUAUHTEMOC MEXICO, D.F. C.P. 06598

VER HOJA No. 8

VER HOJA DE DISTRIBUCION

VER HOJA No. 9

VER HOJA DE DISTRIBUCION REGAR BIENES

NOTAS:

EL PRESENTE CONTRATO QUEDA SUJETO AL REGLAMENTO PARA LA APLICACION DE PENAS CONVENCIONALES POR INCUMPLIMIENTO EN LOS PLAZOS DE ENTREGA PACTADOS EN LOS CONTRATOS, QUE RECIBIO CONJUNTAMENTE CON LAS BASES EL REPRESENTANTE DEL PROVEEDOR.

EN CASO DE INCUMPLIMIENTO LA PENALIZACION APLICADA DIARIAMENTE SERA DEL 0.714% CON UN TOPE MAXIMO DEL 10% SOBRE EL PRECIO DE VENTA, POR TRATARSE DE BIENES DE ALTA ROTACION; UNA VEZ ALCANZADO EL TOPE MAXIMO C.F.E. PODRA CONSIDERAR LA RESCISION DEL CONTRATO, CONFORME AL CITADO REGLAMENTO PARA LA APLICACION APLICACION DE PENAS CONVENCIONALES.

EL PROVEEDOR DECLARA CONOCER EL REGLAMENTO PARA LA APLICACION DE PENAS CONVENCIONALES POR INCUMPLIMIENTO EN LOS PLAZOS DE ENTREGA PACTADOS EN LOS CONTRATOS.

- 2.- PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE ESTE CONTRATO, EL PROVEEDOR DEBERA ENTREGAR AL DEPARTAMENTO DE MODIFICACIONES, GARANTIAS Y FACTURAS DE LA GERENCIA DE ABASTECIMIENTOS DE C.F.E. FIANZA POR EL 10% DEL IMPORTE DEL CONTRATO, DENTRO DE LOS 10 (DIEZ) DIAS CALENDARIO SIGUIENTES A SU RECEPCION REQUISITO SIN EL CUAL C.F.E. NO HARA PAGO ALGUNO DERIVADO DE ESTE CONTRATO, PROCEDIENDO EN ESE CASO A LA RESCISION ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTE, EN LOS TERMINOS ESTABLECIDOS EN LA CLAUSELA 13ª QUE APARECE AL REVERSO DE LA PRIMERA HOJA DE ESTE CONTRATO; ESTA FIANZA SERA SUSTITUIDA POR LA FIANZA DE GARANTIA DE LA CALIDAD Y OPERACION DE LOS BIENES, LA CUAL DEBERA CUBRIR LOS SIGUIENTES 12 MESES EN OPERACION O 24 MESES DESPUES DE SU ENTREGA LO QUE OCURRA PRIMERO.

LAS GARANTIAS DEBERAN ESTABLEVERSE EN LA MONEDA QUE INDICA EL CONTRATO.

- 3.- LOS BIENES AMARRADOS EN ESTA ADQUISICION, DEBERAN DE CONTAR CON LA APROBACION DE LA UNIDAD DE COMUNICACION SOCIAL.
- 4.- EL PRESENTE CONTRATO SE FORMULA CON BASE EN EL DICTAMEN N° 40/97 DE FECHA 05 DE NOVIEMBRE DE 1997, ELABORADO POR EL DEPARTAMENTO DE CONCURSOS Y REVISADO POR LA SUBGERENCIA DE ADQUISICIONES.
- 5.- AUTORIZACION DE INVERSIONES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO SEGUN OFICIO N° 801.1.0625 DE FECHA 21 DE MAYO DE 1997, EL MEMORANDUM PARA BIENES RESTRINGIDOS N° 420.01/252/97 DEL 14 DE MAYO DE 1997, DE LA GERENCIA DE CONTABILIDAD Y PRESUPUESTOS DE C.F.E., ASI COMO LA AUTORIZACION DE LA REQUISICION EN LA SUFICIENCIA PRESUPUESTAL, CON EL SELLO CORRESPONDIENTE DE LA MISMA DE FECHA 11 DE AGOSTO DE 1997.
- 6.- CONDICIONES DE ENTREGA: DDP (ENTREGA DERECHOS PAGADOS -DELIVERED DUTY PAID- INCOTERMS CCI 1 DE JULIO DE 1990) DESTINO FINAL.
- 7.- CONDICIONES DE PAGO: A LOS 30 DIAS NATURALES A PARTIR DE LA RECEPCION POR PARTE DE C.F.E. DE FACTURAS Y EVIDENCIAS DE ENTREGA EN DESTINO FINAL.
- 8.- CONDICIONES DE PRECIOS: FIJOS.

Handwritten signatures and initials.

IMPORTANTE: LOS PRECIOS CONSIGUIDOS EN ESTE PLICIDO NO DEBERAN SOBREPASAR LOS PRECIOS MAXIMOS REGISTRADOS POR LA SECRETARIA DE COMERCIO, LA CUAL, DE ACUERDO CON SUS FACULTADES, REVI

VER OBSERVACIONES EN EL ANEXO



PROVEEDOR

FAVOR DE PEDIDO  
CITAR ESTE  
NUMERO DE

TORRES MEXICANAS, S.A. DE C.V.  
Insurgentes sur 421 edif. "A"  
piso uno, Colonia Hipodromo,  
Cedesa C.P. 06170 Mexico, D.F.  
TELS. 574 89 77, 264 58 27

FORMATO "D"

96-1-43263-AH4  
DE FECHA:  
HOJA A DE B

C.F.E. DESTINO FINAL REG. PPAF 8560901060 REG. CFE 29411  
COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD  
NOTA NUMERO 6 RIO ROLDAN No.14 COLONIA CUAUHTEPEC C.P.06598 MEXICO, D.F.  
NOTA NUMERO 8 COORDINACION DE PROYECTOS DE TRANSMISION Y TRANSFORMACION.  
NOTA NUMERO 9 VER HOJA NUMERO OCHO.

TERRESTRE  
CONTRACION AVC-166-96 10/24/96  
CONCURSO UN-411/96 10/25/96  
RELACION DE ENVIO A SECAM  
GENERO

IGTAS:

1. EL PRESENTE CONTRATO QUEDA SUJETO AL REGLAMENTO PARA LA APLICACION DE PENAS CONVENCIONALES POR INCUMPLIMIENTO EN LOS PLAZOS DE ENTREGA PACTADOS EN LOS CONTRATOS, CONVENIOS, CONTRATOS PREPARATORIOS O SIMILARES, QUE RECIBIO CONJUNTAMENTE CON LAS BASES EL REPRESENTANTE DEL PROVEEDOR.

EN CASO DE INCUMPLIMIENTO LA PENALIZACION MONETARIA APLICADA DIARIAMENTE SERA LA QUE CORRESPONDA DE ACUERDO AL REGLAMENTO ARRIBA INDICADO SEGUN, LOS PLAZOS DE ENTREGA PACTADOS, CON UN TOPE MAXIMO DE 20 X SOBRE EL PRECIO DE VENTA, POR TRATARSE DE BIENES DE PROYECTO ESPECIFICO, DE CONFORMIDAD CON EL REGLAMENTO CITADO EN EL PARRAFO ANTERIOR.

2. PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE ESTA ORDEN, EL PROVEEDOR DEBERA ENTREGAR AL DEPTO. DE MODIFICACIONES, GARANTIAS Y FACTURAS DE C.F.E., FIANZA DEL 20 X DEL IMPORTE DEL CONTRATO, LA CUAL SE CONSTITUIRA A FAVOR DE C.F.E., Y EN LA MISMA MONEDA DE ESTE CONTRATO DENTRO DE LOS 10 (DIEZ) DIAS CALENDARIO SIGUIENTES A SU RECEPCION, REQUISITO SIN EL CUAL C.F.E., NO HARA PAGO ALGUNO DERIVADO DE ESTA ORDEN, PROCEDIENDO EN ESE CASO A LA RESCISION ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTE, EN LOS TERMINOS ESTABLECIDOS EN LA CLAUSELA 13a, QUE APARECE AL REVERSO DE ESTA HOJA. ESTA FIANZA SEGUIRA VIGENTE PARA GARANTIZAR LA OPERACION DE LOS BIENES, LOS SIGUIENTES DOCE PESES O VEINTICUATRO DESPUES DEL EMBARQUE, LO QUE SUCEDA PRIMERO.

3. LOS BIENES AMPARADOS POR EL PRESENTE CONTRATO DEBERAN SER SOMETIDOS A LAS PRUEBAS DE RUTINA Y VERIFICACIONES EN FABRICA, PARA LA ACEPTACION POR PARTE DE LA GERENCIA DE LABORATORIO DE C.F.E., O SU REPRESENTANTE. PARA LA COORDINACION RESPECTIVA, EL FABRICANTE DEBERA PONERSE EN CONTACTO CON DICHA GERENCIA.

4. EL PRESENTE CONTRATO SE FORMULA EN BASE AL DICTAMEN NUMERO DA-086/96 DE FECHA DICIEMBRE 12 DE 1996, ELABORADO POR EL DEPARTAMENTO DE APROVISIONAMIENTO Y REVISADO POR LA SUBGERENCIA DE ADQUISICIONES.

5. AUTORIZACION DE INVERSIONES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, SEGUN OFICIO NUMERO 601.810, A.972 DEL 31 DE JULIO DE 1996.

6. CONDICIONES DE PAGO, 40X DE ANTICIPO, A LOS DIEZ DIAS, CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE APROBACION DE LA FIANZA DE GARANTIA DE CUMPLIMIENTO Y CORRECTA INVERSION DEL ANTICIPO, ASI COMO LA PRESENTACION DE LA FACTURA Y CALENDARIO DE AMORTIZACION DEL ANTICIPO, EL 60X RESTANTE A LOS TREINTA DIAS CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE LA PRESENTACION DE LA FACTURA Y EVIDENCIAS DE ENTREGA.

7. EL PROVEEDOR AL RECIBIR EL CONTRATO DECLARA Y ACEPTA CUMPLIR CON LOS TERMINOS DEL REGLAMENTO DE ANTICIPOS A PROVEEDORES DE COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ASI COMO LO PREVISTO EN EL ARTICULO 54 DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS, EN MATERIA DE ANTICIPOS.

8. CONDICIONES DE PRECIOS: CUARENTA POR CIENTO, FIRMS; EL SESENTA POR CIENTO, VARIABLES CON EL SIGUIENTE MECANISMO DE FORMULA GENERAL PARA EL PAGO DE LOS AJUSTES DE PRECIOS: PRODUCTO METALICOS, MAQUINARIA Y EQUIPO - SECTOR ECONOMICO SEC: R3.08 - INDICE - BANCO DE MEXICO. CLAVE 900.208

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Históricamente en otro tiempo, todo el poder gubernamental se concentraba en un solo órgano: en los monarcas de la edad media.

El desarrollo del Derecho Administrativo es de reciente formación, ya que las primeras obras consagradas a su estudio aparecen en el siglo XIX a raíz de la caída de los regímenes absolutistas. La Revolución Francesa de 1789, crea el más puro y representativo Estado liberal, en el que existen las condiciones propicias para la codificación de las normas administrativas.

Es hasta el derecho moderno que la noción del contrato se trabaja y enriquece con la profunda transformación jurídica que produce la Revolución Francesa. En la actualidad, una de las principales facultades que tiene el Estado es la planeación, instrumentación y ejecución de las adquisiciones, ya se trate de bienes, arrendamientos y prestación de servicios.

Estas actividades se encuentran reguladas fundamentalmente por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como otros ordenamientos como son: la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que impone una serie de obligaciones que se deben cumplir tanto por las entidades del sector público central y paraestatal, como por los servidores públicos que intervienen en el proceso de adquisiciones, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles, en lo que son supletorios de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

**SEGUNDA.** Los contratos administrativos son aquellos que celebra la Administración Pública con los particulares, con el objeto de satisfacer un fin público o una necesidad colectiva y se rigen por procedimientos de derecho público. La finalidad de los contratos administrativos que celebra la Administración Pública, es

asegurar el funcionamiento de un servicio público o la realización de los fines del Estado. El interés general o la utilidad pública son elementos básicos de estos contratos.

En todo contrato administrativo una de las partes contratantes es el Estado o una Entidad pública. Un contrato entre particulares no es un contrato administrativo, aunque en cualquier circunstancia accidental, revele la presencia de una entidad pública, no todo contrato celebrado por la administración es un contrato administrativo. Así, las partes que intervienen en un contrato administrativo mantienen una situación desigual, porque una de ellas, la Administración Pública tiene ciertas facultades y privilegios, y puede contratar con los particulares que persiguen finalidades de interés económico, en tanto que la administración se inspira en el interés general.

Desde luego el particular queda en libertad de no aceptar las condiciones del Estado, pero al aceptarlas se somete a un régimen excepcional, que primero toma en cuenta el interés público y luego el interés privado.

En la formalización de los contratos administrativos que celebra la Administración Pública, encontramos los elementos esenciales de los contratos, es decir, se da el consentimiento, el objeto, capacidad, forma, etc., así como los elementos no esenciales y los de validez, que se desarrollaron en el capítulo II del presente trabajo, elementos sin los cuales no podemos hablar de una relación contractual entre las partes que en ellos participan.

**TERCERA.** Los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios que celebra la Administración Pública a través de las dependencias y entidades, se encuentran regulados en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la cual establece los procedimientos a efecto de que las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, se lleven a cabo a través de licitaciones públicas, mediante

convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, cuya apertura será pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, *oportunidad* y demás circunstancias pertinentes.

Cabe hacer hincapié como se señaló en la primera de estas conclusiones que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los principios constitucionales que las dependencias y entidades, deben observar para llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

**CUARTA.** Durante la ejecución de los contratos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, que celebran las dependencias y entidades de la Administración Pública pueden presentarse acontecimientos que impidan su continuidad. En la Comisión Federal de Electricidad, en el transcurso de un contrato se han presentado casos fortuitos o de fuerza mayor, como por ejemplo: terremotos, huelgas de trabajadores, incendios, entre otros, que impiden la continuidad del contrato.

Estos fenómenos naturales también generan la necesidad de establecer contratos de adquisiciones, arrendamientos y de prestación de servicios que en ocasiones obligan al establecimiento de cláusulas adversas al interés privado, pero que no se pueden eludir dado que obedecen a un carácter de interés público, como es el remediar los resultados de estos acontecimientos.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas faculta a las dependencias y entidades, en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor o contratista, a rescindir administrativamente los contratos. Asimismo, cuando concurren razones de interés general, las dependencias y entidades podrán dar por terminados anticipadamente los contratos.

**QUINTA.** Estamos de acuerdo en que el contrato de suministros es un contrato por medio del cual un proveedor se compromete a entregar a la dependencia o entidad, mercancías, objetos muebles de toda especie, de los cuales ella tiene necesidad, a cambio del precio.

En la Comisión Federal de Electricidad un contrato típico de suministros, es aquel que celebra con un proveedor, para adquirir por ejemplo: torres metálicas, postes de acero, de madera, transformadores, wathhorímetros, unidades turbogeneradoras, equipos de cómputo, cables de aluminio, artículos de papelería, *entre otros*, para satisfacer las necesidades de las diferentes áreas usuarias de los equipos para el desempeño de sus actividades.

Originalmente los contratos de suministros que celebraba la Administración Pública, estaban regulados por normas de derecho privado, pero la experiencia *administrativa mexicana* demostró que no podían regularse por el derecho público, situaciones en las que estaban de por medio el interés público de la administración, motivo por el cual se introdujeron en la legislación administrativa, y en los contratos que se iban celebrando cláusulas que contenían principios de orden público al cual debían de subordinarse los proveedores.

De esta forma el artículo 134 Constitucional, sienta las bases para que los recursos económicos que proporciona el Estado a la Administración Pública, para celebrar las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, se administren con eficiencia, eficacia y honradez.

**SEXTA.** El contrato de suministros se encuentra regulado fundamentalmente por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. México ha transformado su economía adoptando políticas abiertas que son flexibles y pretenden ser realistas, promueve que las industrias más importantes del país sean competitivas en el mercado

mundial. La celebración de Tratados Comerciales con diversos países constituye parte de esta apertura a la globalización.

**SEPTIMA.** Recibimos capitales del extranjero que nos generan fuentes de empleo, se dirigen a la inversión, de tal suerte, que tan pronto representan condiciones desfavorables para sus utilidades, se retiran hacia otros países, debemos promover el establecimiento de inversiones sólidas que participen en nuestro desarrollo

El endeudamiento interno y externo, cada vez es mayor, de tal manera, que constituirá pesada carga para las próximas generaciones.

La moderna tecnología ha permitido a las entidades de la Administración Pública que cumpla mejor sus atribuciones, facultades, funciones dentro de un amplio marco jurídico, contamos con una diversidad de disposiciones, que se han emitido para un momento económico, social y político.

También le ha generado un costo social alto, enfrenta altos índices de desocupación, carencia de ingresos que le permitan ejecutar sus programas de obras, el sistema de adquisiciones es grande, amplio y extraordinariamente complejo, es necesario simplificarlo, aprovechar las ventajas de los avances tecnológicos y las prácticas eficientes de compras que existen en el mercado comercial.

**OCTAVA.** *México participa de un proceso de globalización económica, cada ciudadano demanda tener acceso a mejores servicios públicos, esta tarea se ha afirmado se cumple actualmente tanto por parte del Estado, de la Administración Pública, como de la Iniciativa Privada, a la que se le han confiado determinados programas del desarrollo global del país, pero este proceso requiere desarrollar sus recursos humanos, contar con servidores públicos y trabajadores que capacitados participen con honestidad en las acciones de los programas que implementa y*

ejecuta el Poder Ejecutivo, para satisfacer la demanda de servicios, obra pública y las adquisiciones de bienes, arrendamientos y servicios que hacen posible cumplir los fines del Estado

Está vigente una ley de que debemos adecuar al momento que vive este país, la Ley de Inversiones Extranjeras, las principales empresas no vienen a establecerse porque no admiten que de acuerdo a nuestra legislación, su asentamiento se traduzca en considerarlas empresas nacionales, le interesa se les contemple como extranjeras, con menores cargas impositivas, exenciones, etc.

**NOVENA.** Nuestras disposiciones legales tratan de prever que el trabajador, el empleado que participa en el proceso de adquisiciones sea honesto, de conducta transparente, pretenden incrementar la productividad, crear en cada entidad un lugar de trabajo de calidad, darles oportunidades de desarrollo, mejorar los procesos administrativos internos, entre los que se les da especial importancia a la administración de suministro, desconcentrar la autoridad en la toma de decisiones con objeto de fomentar la efectividad administrativa. La amplia desocupación que enfrentamos, ha dado lugar entre otros graves problemas al aumento del ambulante de la economía informal. El trabajador debe tomar conciencia de que su capacitación es necesario aplicarla a su trabajo diario, mejorarlo, simplificarlo.

**DECIMA.** En últimas fechas hemos enfrentado sismos, huracanes como el Paulinne, Ricky, que originaron en Comisión Federal de Electricidad, la instrumentación de un plan de emergencia para restablecer el servicio eléctrico en las principales ciudades afectadas, para lo cual, contaba con la suficiencia presupuestal. siendo necesaria la celebración de diversos contratos, que se adjudicaron a través del procedimiento de invitación restringida bajo la modalidad de adjudicación directa.

Estos fenómenos naturales son ejemplo de los enormes costos que los desastres provocan a la sociedad, se deben establecer incentivos que propicien los buenos resultados, con objeto de reducir los costos de los desastres.

**DECIMO PRIMERA.** La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas fue otro producto hecho al vapor (previo a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte), que ha puesto en peligro la ingeniería y construcción mexicanas, y coloca a los licitantes en posición de franca desventaja frente a los fallos que emite la autoridad

Esta Ley se realizó de forma acelerada para corresponder a las exigencias de estadounidenses y canadienses, y por ello cuenta con demasiados oficios y correspondencias

Así, cualquiera que entre a un concurso regido por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas puede tener tantos atributos para calificar como para quedar descalificado. La ley carece de objetividad y cualquiera, por una insignificancia es descalificado. A tal grado es subjetiva esta ley, que la autoridad puede, basada en ella, descalificar a capricho.

**DECIMO SEGUNDA.** La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene un poder excesivo para sancionar las irregularidades que se presenten durante la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. El criterio para evaluar las licitaciones recae en su mayoría en los oficios y circulares de la propia Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Así, los obstáculos de esta ley son los excesivos requisitos que solicita a los concursantes. Cualquier discordancia, que siempre va a existir, provoca la descalificación.



## PROPUESTAS

**PRIMERA.** Actualizar diversas disposiciones legales como son las leyes de Inversiones Públicas, Adquisiciones y Obras Públicas, sus reglamentos, así como aquéllos de las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, que intervienen en el proceso de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, con objeto de vigilar más rigurosamente las normas que deben observar los proveedores del Gobierno Federal.

México, como consecuencia de su incorporación a la globalización de la economía debe abrirse al mercado exterior, 80% de las transacciones comerciales y financieras de México se llevan a cabo con los Estados Unidos de Norteamérica, a través del Tratado de Libre Comercio. Los tratados comerciales que ha suscrito con otros países, le exigen otorgar un sinnúmero de facilidades al capital extranjero que viene a invertir al país, el empresario extranjero pretende operar aquí de acuerdo al objeto social con el que se constituyó en su país de origen, esto no es posible; no obstante, nuestro marco jurídico se ha flexibilizado, a fin de adaptarse a la nueva política administrativa, económica y fiscal acorde a esa globalización, sin embargo, es necesario lograr la participación del proveedor nacional o extranjero, de acuerdo al interés nacional.

**SEGUNDA.** El programa de adquisiciones, contempla actualmente la publicación de las convocatorias en el Diario Oficial de la Federación, la Ley permite que las empresas que llevan a cabo adquisiciones, establezcan sus propias normas, acordes al marco jurídico general del Estado en esta materia.

En este sentido se debe capacitar al trabajador, uno de los problemas consecuencia de esto, consiste en que la publicación de las convocatorias de las licitaciones en la actualidad se elaboran en un diskette, este frecuentemente es objeto de correcciones que consecuentemente incrementan sus costos de producción, el cual se envía a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para su publicación en el Diario Oficial.

Especial atención y cuidado debe darse a la elaboración de las bases de licitación, de su contenido se deriva una adquisición honesta, que cumpla con los requerimientos técnicos y económicos necesarios

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. establece la obligación de garantizar por parte del proveedor la entrega de los bienes a adquirirse, a pesar de ello esto no se cumple íntegramente, frecuentemente se suscriben contratos de adquisiciones, sin exigirse la garantía de cumplimiento correspondiente, dando lugar a diversos problemas, debe exigirse su cumplimiento.

Asimismo, el Gobierno Federal realiza otras compras que se denominan menores, éstas se llevan a cabo con base en los términos del decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que año con año autoriza el ejercicio fiscal correspondiente.

Por lo que hace al presente ejercicio presupuestal, se señala que las compras menores se efectuarán hasta por un monto de \$90,000.00

En las entidades del Ejecutivo Federal, estas compras están reguladas también por normas internas, en algunas éstas indican que se realizarán sin la obligación de otorgar las garantías de cumplimiento, calidad y operación. con la citada cantidad de \$90,000.00 se efectúan compras para adquirir equipos de cómputo, entre otros bienes, quedando desprotegidas estas entidades en caso de incurrir en incumplimiento el proveedor a los términos del contrato o los bienes presenten defectos de fabricación, por ello se recomienda modificar dicha normatividad interna en estos aspectos, a fin de que el interés del Estado quede debidamente protegido.

**TERCERA.** La administración pública en México, utiliza una herramienta eficaz, como lo es el contrato de adquisiciones o suministros. Para llevar a cabo la realización de sus programas de obra pública ha creado y fortalecido una estructura jurídico-administrativa para cumplir sus objetivos, no obstante requiere permanentemente actualizarla y darle especial atención a un factor primordial del desarrollo, este es el elemento humano, al trabajador debe capacitarlo acorde a sus reales necesidades, estas están constituidas por su entorno, es determinante su conducta honesta, lo cual, está previsto en nuestras leyes, pero estas deben

revisarse, no es posible que como severa sanción a una conducta deshonestas se le imponga una suspensión para trabajar dentro de la administración y se le permita disfrutar impunemente del enriquecimiento ilegítimo, o que no existan tratados internacionales en materia penal, actualizados que le permitan evadir la acción de la justicia. El interés público de la administración, debe manifestarse en nuestras leyes, alcanzar una administración pública eficiente, con un menor costo, ya sea económico, político o social.

Una herramienta indispensable para llevar a cabo la adquisición de bienes en la administración pública, lo es el presupuesto, mediante el cual se programa el gasto público, este presupuesto se recomienda no se ejerza anualmente, la obra pública requiere presupuestos bianuales o multianuales, debe el Estado perseguir una mayor productividad, creando fuentes de trabajo que le permitan cumplir sus fines sociales.

# BIBLIOGRAFIA

## GENERAL

### LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

BERCAITZ, Miguel Angel, "Teoría General de los Contratos Administrativos", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1980.

BIELSA, Rafael, "Principios de Derecho Administrativo", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1963.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

DROMI, José Roberto, "Instituciones de Derecho Administrativo", Edit. Astrea, Buenos Aires, 1983.

DROMI, José Roberto, "La Licitación Pública", Edit. Astrea, Buenos Aires, 1989.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo IV, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1991.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge, "Derecho Administrativo", M<sup>e</sup> GRAW-HILL Interamericana, Editores, S.A. de C.V., México, 1997.

GARRIDO FALLA, Fernando, "Tratado de Derecho Administrativo", Edit. Tecnos, S.A., Madrid, 1989.

GUERRERO OROZCO, Omar, "Introducción a la Administración Pública", Edit. Harla, S.A. de C.V., México, 1985.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, "Diccionario Jurídico Mexicano", Editorial Porrúa, S.A. UNAM, México, 1987.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, "La Licitación Pública", Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.

MARENTES, Pablo F., "Los Contratos Administrativos", Bay Gráfica y Ediciones, S. de R.L., México, 1962.

MARTINEZ ALFARO, Joaquín, "Los Contratos Derivados del Artículo 134 Constitucional", Editorial Porrúa, S.A, México, 1993.

OLIVERA TORO, Jorge, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.

SARRIA, Félix, "Derecho Administrativo", Ediciones Assandri, Córdoba, 1961.

SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A. México, 1979.

## DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Edición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.